

Геннадій Дмитренко,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри економічної політики НАДУ

Оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю

У статті визначено, що оцінювання ризиків як складова державного внутрішнього фінансового контролю повинно бути постійним безперервним процесом, зважаючи на динамічні зміни зовнішніх та внутрішніх умов функціонування органів управління. Оцінювання ризиків передбачає визначення та аналіз цих змінюваних умов, можливостей і загроз та модифікацію системи внутрішнього фінансового контролю з метою управління ризиками.

Ключові слова: державний внутрішній фінансовий контроль, державний фінансовий аудит, ідентифікація ризиків, оцінювання ризиків, схильність до ризику, управління ризиками.

In the article it is defined that risk assessment as component of public internal financial control should be an ongoing, iterative process taking into consideration the dynamic changes of external and internal environment of public entities' functioning. Risk assessment includes identifying and analysis of these changing conditions, possibilities and threats and modifying of internal financial control system in order to address risks.

Key words: public internal financial control, public financial audit, risk identification, risk assessment, risk appetite, risk addressing.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Процеси політичних та соціально-економічних трансформацій в Україні зумовили кардинальні зміни в методах державно-управлінського впливу на всі сфері життєдіяльності суспільства, включаючи державні фінанси. Використовуючи кращий зарубіжний досвід, при розробці та реалізації бюджетно-податкової політики України все більший наголос робиться на необхідності підвищення ефективності управління системою державних фінансів, що може бути досягнуто, зокрема, завдяки вдосконаленню інструментарію та посиленню ролі державного фінансового контролю під час формування, розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів держави. Дієвий державний фінансовий контроль стає обов'язковою умовою забезпечення економічної стабільності і незалежності країни.

У цьому контексті необхідним є створення цілісної й ефективної системи фінансового контролю, в якій у взаємозв'язку та взаємодії мають функціонувати підсистеми зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю. Удосконалення останнього відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю стоїть на порядку денно-

му органів державного і комунального секторів. У зазначеній Концепції наголошується, що державний внутрішній фінансовий контроль є важливим інструментом державного управління, що дає змогу забезпечити системне вдосконалення діяльності органів управління, підвищити рівень культури державного управління та зменшити кількість проблемних питань у цій сфері. Виконання Концепції дасть змогу створити умови для ефективного функціонування системи внутрішнього контролю в органах державного і комунального секторів [4]. Реалізація Концепції потребує розробки і впровадження відповідного методичного забезпечення внутрішнього державного фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, та виділення невирішених раніше питань. Останнім часом у вітчизняній науковій літературі спостерігається підвищення уваги дослідників до теоретичних і практичних питань організації державного фінансового контролю, включаючи проблематику здійснення внутрішнього контролю [1; 6]. Науковці вказують на відсутність належного наукового та методичного обґрунтування державного внутрішнього фінансового контролю, наявність низки системних недоліків у його функціонуванні, а також потреби внесення суттєвих змін [1; 6]. Водночас теоретична і практична розробленість питань державного внутрішнього фінансового контролю залишається недостатньою. У зв'язку з цим виникає необхідність наукового обґрунтування напрямів розвитку і вдосконалення сучасних технологій контрольної діяльності в органах управління, їх методичного забезпечення.

З огляду на це завдання статті полягає в розробці теоретико-практичних підходів до побудови системи оцінювання ризиків як складової державного внутрішнього фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Внутрішній контроль, відповідно до Керівництва щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору*, розробленого Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (англ. International Organisation of Supreme Audit Institutions - далі INTOSAI**), визначається як цілісний процес, що здійснюється персоналом органу і розробляється з метою управління ризи-

* Перше Керівництво щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору було схвалене в 1992 р. як документ для розробки, впровадження і оцінювання систем внутрішнього контролю в органах управління. Протягом 2001-2003 рр. членами INTOSAI проводилась робота щодо оновлення Керівництва, зокрема відображення в ньому етичних цінностей і загальних принципів здійснення контрольної діяльності за процесами обробки інформації. У 2004 р. INTOSAI ухвалила Керівництво в новій редакції, яке діє на сьогодні [7, с. 1-2].

** INTOSAI - це професійна організація, яка об'єднує вищі органи фінансового контролю країн-членів Організації Об'єднаних Націй або її спеціалізованих агенцій. INTOSAI об'єднує вищі органи фінансового контролю, які відіграють значну роль у контролі за витрачанням державних ресурсів і діяльністю урядів, а також у покращенні фінансового менеджменту та відповідальності урядів. INTOSAI була заснована в 1953 р., і чисельність її членів збільшилась з 34 після створення до понад 170 вищих органів фінансового контролю різних країн [7, с. 66].

ками і забезпечення прийняттого рівня впевненості в досягненні місії органу управління та його головних цілей: належного, етичного, економічного, ефективного й результативного здійснення діяльності, забезпечення підзвітності, прозорості і відповідальності, дотримання законодавства і запобігання непродуктивному, неналежному і неправомірному витрачання ресурсів [7, с. 65-66]. Тобто в цьому визначенні головний акцент зроблено на призначенні внутрішнього фінансового контролю: управлінні ризиками в процесі досягнення місії та основних цілей органу управління.

Потрібно зазначити, що управління ризиками наразі є однією з високоєфективних інноваційних технологій менеджменту, що вже широко використовується в приватному секторі економіки. Впровадження технологій управління ризиками в діяльність органів публічного управління пов'язується з отриманням таких результатів: узгодження стратегічного планування із системою поточних цілей діяльності; досягнення синергізму в діяльності - об'єднання ресурсів, зусиль окремих працівників і структурних підрозділів на досягненні місії органу управління; забезпечення гнучкості системи управління; передбачення негативних зовнішніх впливів на діяльність та можливість їх зменшення тощо.

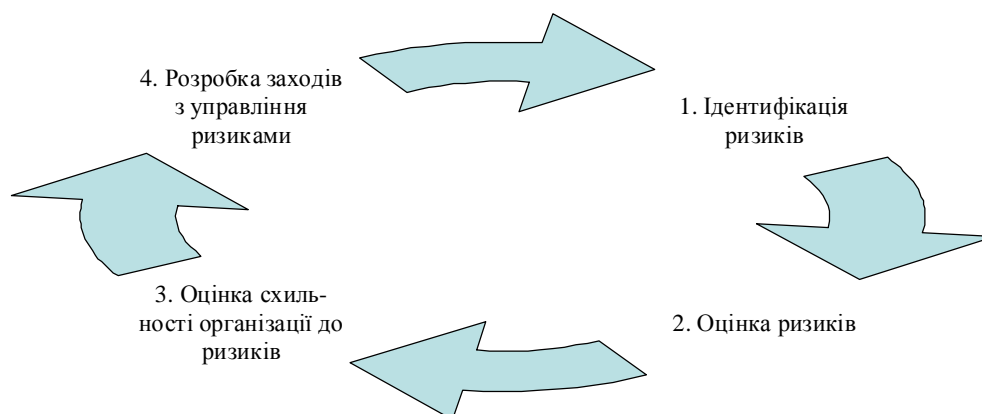
Відповідно до вже згаданого Керівництва щодо стандартів внутрішнього контролю для державного сектору одним із компонентів внутрішнього фінансового контролю в органах управління поряд із середовищем внутрішнього контролю органу, контрольними заходами, обміном інформацією і комунікаціями та моніторингом виступає оцінювання ризиків [7, с. 60]. У цьому контексті зауважимо, що ризик є складною та багатоаспектною категорією. Незважаючи на тривалий період наукового осмислення сутності ризику - з кінця XIX століття, - ще й донині серед дослідників немає одностайності з цього питання. Серед найпоширеніших визначень ризику, які наводяться у зарубіжних та вітчизняних публікаціях, такі:

- ризик - потенційна можливість втрати, яка чисельно вимірюється;
- ризик - ймовірність виникнення втрат, збитків, ненадходження запланованих доходів;
- ризик - невизначеність фінансових результатів у майбутньому;
- ризик - вартісне вираження ймовірної події, яка веде до втрат;
- ризик - шанс несприятливого результату, небезпека, загроза втрат і пошкоджень [2].

Як бачимо, практично всі наведені визначення акцентують увагу на втратах, збитках, недоотриманні доходів внаслідок певних несприятливих подій, які можна чисельно виміряти. Таке розуміння сутності ризику, на наш погляд, більш прийнятне для суб'єктів, що здійснюють комерційну діяльність, метою яких є отримання конкретних економічних вигод, і не повною мірою адекватне для органів публічного управління, результати діяльності яких не завжди (часто практично неможливо) виміряти кількісно. Таким

чином, під ризиками в діяльності органів управління потрібно розуміти ймовірність виникнення певних подій, що можуть несприятливо вплинути на досягнення цілей певних органів.

Оцінювання ризику як компонент системи державного внутрішнього фінансового контролю являє собою процес ідентифікації та аналізу відповідних ризиків на шляху досягнення цілей органу управління, а також розробку відповідних заходів з управління ними, і включає чотири основні стадії, що формують своєрідний цикл оцінювання ризиків (див. рисунок).



Цикл оцінювання ризиків у системі державного внутрішнього фінансового контролю [на основі: 7, с. 22]

Таким чином, оцінювання ризиків має здійснюватись постійно і безперервно. На кожній із зазначених стадій виконуються специфічні заходи, які, разом з тим, мають бути взаємоузгодженими. Так, ідентифікація ризиків передбачає визначення ризиків, що можуть негативно вплинути на досягнення цілей органу управління і мають внутрішнє або зовнішнє походження. Ідентифікація ризиків є важливою не тільки з точки зору ефективного використання ресурсів для внутрішнього фінансового контролю, а й з огляду на необхідність розподілу повноважень і відповідальності за управління цими ризиками.

Ключовими для ідентифікації ризиків при розробці системи державного внутрішнього фінансового контролю є його узгодженість із процесом планування діяльності органу управління, а також вибір адекватних інструментів виявлення ризиків. Такими інструментами, що найбільш часто використовуються, є:

1) утворення групи працівників, які здійснюють ідентифікацію ризиків, та 2) самооцінка ризиків. Перший інструмент здійснюється за принципом "зверху-вниз" і передбачає проведення серії інтерв'ю з ключовими посадовими особами на всіх рівнях управління та виявлення ключових напрямів політики, сфер діяльності і функцій органу управління, які можуть бути

особливо вразливими до ризиків (включаючи ризики зловживань і корупції). Другий інструмент побудований за принципом "знизу-вверх", тобто ідентифікація ризиків проводиться на кожному рівні організаційної структури, а потім отримана інформація зводиться для всього органу управління. Незважаючи на відмінність у підходах, ці інструменти не є взаємовиключними і можуть використовуватись одночасно [7, с. 24].

Результатом ідентифікації ризиків має стати складений профіль ризиків, тобто загальний огляд або матриця ключових ризиків, які можуть виникнути в діяльності органу управління або його структурного підрозділу, що включає рівень впливу (наприклад високий, середній, низький), а також можливість або ймовірність настання несприятливих подій [7, с. 69]. Приклад тривимірної матриці ризиків наведений у таблиці.

Тривимірна матриця ризиків у системі внутрішнього державного фінансового контролю

Рівень впливу несприятливої події на цілі організації	Імовірність настання несприятливої події		
	Низька	Середня	Висока
Низький	несуттєві ризики	невеликі ризики	значні ризики
Середній	невеликі ризики	середні ризики	високі ризики
Високий	значні ризики	високі ризики	дуже високі ризики

Оцінка ризиків включає встановлення значущості ризиків і ймовірності їх настання. Для того, щоб розробити заходи з управління ризиками, важливо не тільки визначити, які ризики існують, а й оцінити їх значення та ймовірність настання несприятливих подій. Методики аналізу ризиків можуть бути різними, оскільки більшість ризиків складно оцінити кількісно (наприклад ризик втрати репутації), хоча є й ризики, які піддаються кількісному діагностуванню (особливо фінансові ризики). При оцінці першої групи ризиків використовується багато суб'єктивних суджень. Однак використання системних критеріїв ранжування ризиків через створення стабільної бази для оцінки ризиків зменшує її суб'єктивність.

Однією з важливих цілей оцінки ризиків є надання інформації керівництву про сфери ризиків, де потрібно вжити заходів, та їх відносну пріоритетність [7, с. 24]. Таким чином, при побудові системи державного внутрішнього фінансового контролю необхідно розробити критеріальну базу для групування ризиків (наприклад, як наведено у таблиці: несуттєві, невеликі, середні, значні, високі, дуже високі ризики). Разом з тим краще, щоб таких груп було не багато, оскільки надто велика кількість груп може призвести до штучного розділення ризиків, які насправді досить важко розрізнити.

Оцінка схильності органу управління до ризику є важливою для розробки заходів з управління ризиками. Схильність до ризику - це сукупність ризиків, вплив яких організація здатна витримати до вжиття заходів з управління ризиками. При визначенні такої схильності розрізняють дві категорії ризиків: 1) внутрішні ризики та 2) залишкові ризики. Внутрішні ризики - це ризики, ймовірність або вплив яких керівництво органу управління може змінити без вчинення будь-яких управлінських дій. Залишкові ризики - це ризики, які продовжують існувати навіть після вжиття заходів щодо управління ними [7, с. 25].

Схильність органів управління до ризику буде різнитись залежно від тих чи інших особливостей. Наприклад, допустимі фінансові втрати можуть варіювати залежно від розміру бюджету, джерел доходів і напрямів витрат. Визначення схильності до ризику - це також суб'єктивне питання, хоча є важливою стадією при формуванні загальної стратегії управління ризиками.

Результатом проходження описаних стадій має стати деталізований профіль ризиків органу управління. Розробивши профіль ризиків, організація може на основі цього розглядати відповідні управлінські дії. Заходи з управління ризиками можна розділити на чотири категорії:

- 1) передача ризику - може здійснюватись шляхом страхування ризику;
- 2) прийняття ризику - таке рішення приймається у випадку, якщо можливості вплинути на ризик іншими заходами обмежені, або якщо витрати на здійснення управлінських дій перевищують потенційні втрати від впливу ризику;
- 3) зменшення ризику - передбачає активний вплив на ризик; механізми впливу на ризик є складовою внутрішньої контрольної діяльності;
- 4) зупинення діяльності - відповідно, зупинення впливу ризику; однак у секторі публічного управління можливості для зупинення багатьох видів діяльності обмежені порівняно з приватним сектором [7, с. 26].

Розробляючи процедури оцінювання ризиків як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю, потрібно брати до уваги розмір витрат на їх здійснення. Тобто ефект від запровадження процедур управління ризиками у вигляді зменшення потенційних втрат внаслідок настання несприятливих подій має перевищувати витрати від здійснення такої управлінської діяльності.

Аналізуючи стан справ із використанням технологій оцінювання ризиків при розробці та запровадженні системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, потрібно зазначити, що Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р, функції щодо управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності,

економічності, ефективності, результативності та прозорості, віднесені до компетенції керівника органу управління. У Концепції наголошується, що керівник відповідає за всі дії і процеси в органі, у тому числі за внутрішній контроль, який не обмежується лише фінансовими аспектами діяльності органу [4].

Оцінка ризиків відповідно до Концепції є одним з елементів структури внутрішнього контролю. У ній зазначається, що ідентифікація (визначення) і оцінка ризиків проводяться для здійснення внутрішнього контролю. Причому ідентифікації та оцінці підлягають як зовнішні, так і внутрішні ризики, з якими стикаються органи державного і комунального сектору. Керівництво відповідних органів державного управління визначає тип реагування на певні ризики та заходи з управління ними [4].

Потрібно також зазначити, що певні елементи технологій ризик-менеджменту вже запроваджені при здійсненні деяких форм державного фінансового контролю. Так, під час проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ, спрямованого на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1777, перевірки правильності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна підлягають ризикові операції, виявлені за результатами моніторингу фінансової звітності бюджетної установи. Оцінка ризиків розглядається як один з етапів фінансово-господарського аудиту діяльності бюджетних установ [5].

Більш розгорнуто питання аналізу ризикових операцій висвітлюються в Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361. Відповідно до Порядку державному фінансовому аудиту підлягають суб'єкти господарювання державного сектору економіки, а також інші суб'єкти господарювання, що отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у період, який перевіряється) державне чи комунальне майно [3].

Перелік ризикових операцій, що підлягають перевірці, методи перевірки та процедура їх застосування мають бути відображені в програмі проведення аудиту, що затверджується керівником органу державної контрольно-ревізійної служби. Під час перевірки ризикових операцій фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання підтверджується або спростовується інформація стосовно недоліків і проблем в управлінні такою діяльністю. Обрані методи перевірки та процедура їх застосування повинні забезпечувати обґрунтованість висновків за результатами оцінки рівня управління фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання.

Водночас, на наш погляд, питання застосування процедур оцінювання ризиків при проведенні органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ та суб'єктів господарювання у двох розглянутих порядках регламентовані не достатньо. Поза увагою залишилися критерії ідентифікації ризикових операцій, що підлягатимуть перевірці. В обох документах не згадуються прийнятні методи перевірки таких ризикових операцій. Таким чином, зазначені питання потребують подальшого уточнення. Крім того, комплексне запровадження технологій оцінювання та управління ризиками при здійсненні державного внутрішнього фінансового контролю потребує розробки детальних методик ідентифікації та оцінки ризиків, відповідного навчання і підвищення кваліфікації працівників служб внутрішнього контролю (аудиту).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Державний внутрішній фінансовий контроль є важливим інструментом управління фінансовими ресурсами держави. Оцінювання ризиків як складова державного внутрішнього фінансового контролю повинно бути постійним безперервним процесом, зважаючи на динамічні зміни зовнішніх та внутрішніх умов функціонування органів управління. Оцінювання ризиків передбачає визначення та аналіз цих змінюваних умов, можливостей і загроз та модифікацію системи внутрішнього фінансового контролю з метою управління ризиками. Оцінювання ризиків як компонент системи внутрішнього державного фінансового контролю відіграє ключову роль при виборі відповідних контрольних заходів в органі управління.

Подальші наукові пошуки порушених у статті питань можуть стосуватись розробки методичних підходів до оцінювання ризиків при здійсненні різних форм державного внутрішнього фінансового контролю в Україні.

Список використаних джерел

1. Атабаєва А. А. Проблеми розвитку системи цілісного державного внутрішнього фінансового контролю / Атабаєва Алла Аліджанівна // Экономические науки. - 2007. - № 2. - Режим доступу : http://www.rusnauka.com/2_SND_2007/Economics/19065.doc.htm
2. Десятнюк О. Податкові ризики: сутність та об'єктивна необхідність моніторингу / Оксана Десятнюк // Наука молода. - 2004. - № 2. - Режим доступу : http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/WSueqy.pdf
3. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2006 р. № 361 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 13. - Ст. 868.
4. Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2008 р. № 1347-р. // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 82. - Ст. 2767.
5. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ :

Постанова Кабінету Міністрів України від 31 груд. 2004 р. № 1777 // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 1. - Ст. 14.

6. Чугунов І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федоров // Фінанси України. - 2009. - № 4. - С. 3-12.

7. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector / INTOSAI, Internal Control Standards Committee. - Belgium, Brussels, 2004. - 71 p. - Режим доступу : <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>

Ольга Сафронова,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ*

Розвиток організаційно-правових механізмів державної протидії корпоративному рейдерству в Україні

У статті проаналізовані актуальні проблеми реалізації державної політики запобігання неправовим поглинанням та протидії рейдерству в корпоративному секторі економіки України. На цій основі визначені провідні напрями розвитку організаційно-правових механізмів відповідної державно-управлінської діяльності, окреслені можливі засоби їх запровадження в сучасних умовах господарювання.

Ключові слова: механізми державного регулювання, корпоративний сектор економіки, корпоративне управління, корпоративний контроль, рейдери.

In the articles it is analyzed the actual issues of public policy implementation in order to prevent the illegal acquisitions and counteract the ride in the corporate sector of Ukrainian economy. On this basis the leading directions of development of organizational and legal mechanisms' development, possible measures of their introduction in the modern terms are identified.

Key words: mechanisms of public regulation, corporate sector of economy, corporate governance, corporate control, raiders.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Конституція України (ст. 41, 42) встановлює непорушність права приватної власності, а також виключає можливість протиправного позбавлення права власності, надаючи гарантію для існування належної можливості здійснення кожною людиною підприємницької діяльності, яка не заборонена законом [1]. У сучасних умовах господарювання реалізація цих положень ускладнюється внаслідок поширення такого явища, як рейдерство, тобто нелегітимного, незаконного заволодіння чужим майном (у тому числі із застосуванням схем силового захоплення) і використання його у власних цілях [2, с. 127].

Застосування таких схем перерозподілу власності провокує виникнення численних суспільних загроз. До їх числа, зокрема, належить: скорочен-