

УДК 336.148

Л.В. Гусарова, М.В. Баланова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: MVBalanova2021@edu.fa.ru

РАЗВИТИЕ АВТОМАТИЗИРОВАННОГО МОНИТОРИНГА В ГОСУДАРСТВЕННОМ ФИНАНСОВОМ КОНТРОЛЕ

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, риск-ориентированный подход, автоматизированный мониторинг, антифрод системы, финансовые рынки, система казначейских платежей.

Статья посвящена развитию автоматизированного мониторинга как метода государственного финансового контроля. Автоматизированный мониторинг в государственном финансовом контроле может применяться в рамках управления ключевыми показателями операционной деятельности контролирующих и контролируемых лиц, при исполнении полномочий по проведению бюджетного мониторинга, а также при создании антифрод систем. Создание автоматизированных систем класса антифрод является перспективным направлением развития государственного финансового контроля, направленное на обнаружение и предупреждение бюджетного риска, причиной которого является мошенничество и коррупционные проявления. Объектом мониторинга автоматизированных антифрод систем должны являться аномальные комбинации операций и/или транзакций, контролируемых и/или контролируемых организаций, которые могут являться признаком реального ущерба или упущенной выгоды. Перспективными направлениями автоматизированного антифрод мониторинга являются мониторинг операций на финансовых рынках, мониторинг транзакционной активности в системе казначейских платежей, а также в системах бухгалтерского и аналитического учета, мониторинг действий сотрудников в автоматизированных системах. Развитие автоматизированного мониторинга в государственном финансовом контроле может являться действенной превентивной мерой минимизации риска неэффективного использования средств государственного бюджета, которая способствует своевременному выявлению реализации риска, его локализации и купированию.

L.V. Gusarova, M.V. Balanova

Financial university under the Government of Russian Federation, Moscow,
email: MVBalanova2021@edu.fa.ru

DEVELOPMENT OF AUTOMATED MONITORING IN STATE FINANCIAL CONTROL

Keywords: State financial control, risk-oriented approach, automated monitoring, antifraud systems, financial markets, Treasury payment system.

The paper describes development of automated monitoring, as one of the different methods of state financial control in Russia. Automated monitoring can be used in operating activities management to control key performance indicators of controlling and controlled organizations. Also automated monitoring can help in realizing budget monitoring, which is a new authority of Federal Treasury of Russian Federation. A new perspective for automated monitoring can be development in antifraud sphere. Automated antifraud systems should monitor varied combinations of transactions or operations, which can be sign of fraud. The fraud can cause real damage or lost profit. Financial market transactions, money flow transactions or employee actions can be the research (investigation) subject of automated antifraud monitoring. Development of automated monitoring in state financial control can be preventative method, which will help to minimized the risk of ineffective budget use.

Повышение эффективности бюджетных расходов является одним из основных векторов развития, обозначенных Президентом и Правительством РФ. Одним из направлений достижения заданного вектора является развитие предупреждающего риск-ориентированного контроля и мониторинга в финансово-бюджетной сфере в т.ч. с использованием цифровых процессов.

Процесс перехода на дифференцируемую модель государственного финансового контроля и отказ от всеобъемлющего контроля был запущен с 2015 г.: термин риск-ориентированный подход на законодательном уровне был впервые закреплен Федеральным законом № 294-ФЗ от 26.12.2008г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госу-

дарственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и представлял собой метод организации и проведения государственного контроля, где выбор формы, продолжительности и периодичности контрольных и профилактических мероприятий определяется отнесением объекта контроля к определенной категории риска.

В Федеральном законе № 248-ФЗ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле от 31.07.2020 г., который вступил в действие в июле 2021г.термин «риск-ориентированный подход» заменен на термин «система управления рисками». Осуществление государственного финансового контроля в соответствии с системой управления рисками (риск-ориентированным подходом) носит обязательный характер. Контрольные и профилактические мероприятия в рамках государственного контроля должны планироваться и осуществляться на основе предварительной оценки вероятности возникновения риска и масштаба возможного ущерба для охраняемых законом ценностей. Масштаб и содержание контрольных мероприятий должны быть соразмерны риску возможного ущерба. В отношении каждого вида государственного контроля должны быть разработаны собственные нормативно-правовые акты, которые конкретизируют положения Федерального закона №248-ФЗ.

На текущий момент государственный финансовый контроль не подлежит регулированию Федеральным законом №248-ФЗ, при этом определенные Федеральным законом №248-ФЗ основополагающие принципы и фундаментальные основы политики Российской Федерации в отношении проведения государственного контроля, релевантны в отношении государственного финансового контроля. Это подтверждают нормативные документы в отношении государственного финансового контроля. Так, в соответствии с Федеральным стандартом внутреннего государственного финансового контроля в отношении планирования контрольных мероприятий применяется риск-ориентированный подход, который определяет необходимость и формат проведения контрольных мероприятий на основании принадлежности объекта

и предмета контроля к категории риска. Категория риска определяется исходя из оценки двух критериев: вероятность допущения нарушения (или вероятность) и существенность последствий нарушения (или существенность). Каждый из критериев может иметь высокую, среднюю или низкую оценку. Сочетание оценок критериев по предмету или объекту контроля позволяет вывести категорию риска по предмету и/или объекту контроля.

Переход к риск-ориентированному подходу при планировании контрольных мероприятий является рациональным, поскольку риск-ориентированная модель ГФК оптимизирует трудовые, материальные и финансовые ресурсы контролирующих органов, а также снижает нагрузку на подконтрольную среду. В условиях скоростных темпов развития информационных технологий появляются новые эффективные возможности для создания инструментов полу автоматизированного и автоматизированного контроля. Автоматизация процесса контроля способствует:

- упрощению процесса сбора и обработки данных для анализа;
- повышению качества наблюдения и точности данных;
- созданию возможности для удаленного контроля объектов контроля;
- уменьшению ошибок, связанных с человеческим фактором;
- предотвращению и минимизации риска неэффективного использования средств ГФК.

По состоянию на сегодняшний день Бюджетным кодексом Российской Федерации методами осуществления государственного финансового контроля определены проверка, ревизия, обследование. Полагаем, что с учетом развития IT технологий и появления новых возможностей работы с большими данными, существующие методы осуществления ГФК могут быть дополнены и расширены. В частности, новым методом ГФК может стать автоматизированный мониторинг.

Определение мониторинга в целях государственного контроля приведено в Федеральном законе № 248-ФЗ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле от 31.07.2020 г., ко-

торый вступил в действие в июле 2021г. Мониторинг – режим дистанционного государственного контроля, где на постоянной, непрерывной основе происходит сбор и анализ информации об объектах контроля и контролируемых лицах. Целью мониторинга является предотвращение причинения ущерба охраняемым законом ценностям.

Применение и развитие метода мониторинга в государственном финансовом контроле возможно при создании автоматизированных систем мониторинга, в основе которых лежат базы данных информационных систем контролирующих органов, контролируемых лиц, включая базы данных систем бухгалтерского и аналитического учета, а также общественно доступных баз данных, таких как Спарк-Интерфакс, различных реестров ФНС, ЦБ РФ, налоговой ленты и т.д.

В рамках проведения государственного финансового контроля целевой функцией мониторинга будет являться сбор и подготовка аналитической информации для операционного контроля и управления, выявления «проблемных» зон и схем возможного злоупотребления и мошенничества, стратегического планирования.

Развитие автоматизированных систем мониторинга в рамках ГФК может осуществляться в нескольких направлениях. Одним из таких направлений является *автоматизированный мониторинг ключевых показателей операционной деятельности*. Здесь объектами контроля могут являться действия, а также результаты действий контролируемых лиц, исполняющих бюджетные обязательства, подразделений и ведомств, осуществляющих управление свободными остатками средств государственного бюджета. Кроме того, в рамках развития направления по автоматизации ключевых показателей операционной деятельности может осуществляться автоматизированный мониторинг показателей деятельности контролирующих органов. В качестве примера уже созданной системы мониторинга по данному направлению можно привести Информационно-аналитическую систему мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской

Федерации (КПЭ) Федерального казначейства. Данная система создана для отражения информации (отчетности) о состоянии общественных финансов.

Новым направлением для Федерального казначейства является *бюджетный мониторинг*. Полномочия по проведению бюджетного мониторинга определены Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 г. вступили в силу 1 января 2022 г. Бюджетный мониторинг является деятельностью по предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участниками системы казначейских платежей. Под финансовыми нарушениями в данном случае понимается открытие или осуществление операций на лицевых счетах системы казначейских платежей участниками системы казначейских платежей:

- прямо или косвенно причастных к экстремистской деятельности или терроризму, а также к распространению оружия массового уничтожения;
- зарегистрированных в офшорных зонах;
- единоличный исполнительный орган (генеральный директор, президент и т.д.) которых находится в реестре дисквалифицированных лиц;
- в отношении которых имеется информация о банкротстве.

Возникновение данного направления мониторинга обусловлено запуском в 2021 г. системы казначейских платежей на базе модели консолидированного Единого казначейского счета. Полномочия Федерального казначейства пополнились функционалом, схожим с расчетно-кассовым функционалом банковской организации. Введение процедуры бюджетного мониторинга связано, в т. ч. с исполнением положений Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

По состоянию на сегодняшний день автоматизированной системы бюджетного мониторинга, которая была бы запущена в промышленную эксплуатацию, нет. Появление такой системы – дело времени. Для банковского сектора разработано большое количество автоматизированных систем близкой направленности. Эти системы могут быть адап-

тированы под требования бюджетного контроля Федерального казначейства.

Еще одним направлением развития автоматизированного мониторинга является создание систем обнаружения и предупреждения бюджетного риска, причиной которого является мошенничество и коррупционные проявления. Автоматические системы мониторинга данного направления могут быть отнесены к *системам класса антифрод*. В настоящее время в Федеральном казначействе успешно работает Система мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок, функционал которой, помимо контроля за операционной деятельностью, позволяет выявлять степень проникновения «любимых поставщиков» у заказчиков, «степень аффилированности» у заказчиков. Рассмотрим перспективы развития автоматизированных антифрод систем мониторинга государственного финансового контроля более подробно.

В российской и международной практике корпоративного бизнеса существуют различные антифрод системы, направленные на выявление нестандартных операций и событий, которые могут являться результатом мошеннических действий. В банковской сфере успешно работают антифрод системы в отношении транзакций пластиковых карт, действий пользователей дистанционно-банковское обслуживание. Такие антифрод системы являются автоматическими, их сервис как правило представлен набором алгоритмов, согласно которым проверяется каждая транзакция. При выявлении подозрительных операций и событий системы могут предлагать рекомендации по дальнейшей обработке такой операции или события. По аналогии принципа работы описанных систем в корпоративном банковском бизнесе ведется работа по созданию и развитию автоматических антифрод систем мониторинга событий на финансовых рынках, а также операций корпоративных клиентов. Практический опыт корпоративного бизнеса, в частности банковского сектора, который в силу своей гибкости и мобильности является более развитым и обширным, может быть использован в государственном финансовом контроле для развития автоматизированных антифрод систем.

В Федеральном законе N 248-ФЗ от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» индикатором риска причинения вреда является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Утвержденный законодательством индикатор риска причинения ущерба отражает принципы работы описанных выше антифрод систем. Это означает, что возможный концептуальный подход развития автоматизированных антифрод систем в государственном финансовом контроле уже акцептован на законодательном уровне.

Концептуальная идея реализации автоматизированных антифрод систем государственного финансового контроля может выглядеть следующим образом. Через подключение к различным базам данных, характеризующих фактические действия участников государственного финансового контроля, антифрод система будет выбирать и агрегировать только ту информацию, которая предусмотрена алгоритмом в отношении объектов государственного финансового контроля. Отобранная информация будет появляться на экране интерфейса автоматизированной антифрод системы государственного финансового контроля в виде сигнала/предупреждения, где ее будет осматривать и оценивать аналитик.

Объектом контроля для автоматизированных антифрод систем государственного финансового контроля могут являться:

- операции на финансовых рынках контролируемых лиц, а также ведомств, полномочиями которых является управление свободными остатками бюджетных средств;
- транзакционная активность в системе казначейских платежей, а также, возможно, в системах бухгалтерского и аналитического учета денежных транзакций и материальных активов контролируемых лиц;
- действия сотрудников надзорных и контролируемых организаций и ведомств в автоматизированных системах по учету, хранению, движению и доку-

ментообороту в отношении охраняемых законом ценностей.

Необходимо отметить, что объектом контроля автоматизированных антифрод систем мониторинга должны являться неочевидные комбинации операций и/или транзакций, которые на первый взгляд отвечают требованиям законодательства Российской Федерации, а также нормативно-правовым актам организаций и ведомств, ответственных за проведение таких операций и транзакций, но на самом деле могут являться признаком причинения материального вреда или убытка. Под убытком, согласно статье 15 Гражданского кодекса РФ, понимается:

- реальный ущерб – утрата или повреждение имущества, а также расходы, которые произведены (или будут произведены в будущем) лицом, право которого нарушено, для его восстановления;
- упущенная выгода – неполученные доходы, которые лицо, которому причинен вред, могло бы получить при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

Процедуры контроля за транзакциями и операциями со средствами государственного бюджета в части соответствия требованиям законодательства Российской Федерации, а также нормативно-правовым актам организаций и ведомств, ответственных за проведение таких операций и транзакций, должны осуществляться уполномоченными подразделениями, ответственными за размещение и/или расходование бюджетных средств. Например, такими процедурами являются новые полномочия казначейского сопровождения операции со средствами, предоставляемыми юридическим лицам из бюджета, которые получило Федеральное казначейство, а также финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) с января 2022 г. Описанные процедуры контроля не являются объектом контроля антифрод мониторинга.

Аномальными операциями на финансовых рынках, которые являются признаком скрытого убытка и должны контролироваться автоматическими антифрод системами государственного финансового контроля, могут быть договорные комбинации сделок некоторого количества участников в отношении ставок депозитов или дисконтов сделок РЕПО (см.

рисунок 1). Подобные схемы можно вычислить с помощью автоматизированных математических моделей анализа сделок Московской биржи.

Примером аномальных комбинаций транзакций по казначейским и банковским счетам контролируемых лиц, которые могут являться признаком скрытого убытка, является ситуация, когда контролируемое лицо, имея возможность привлечь недорогие бюджетные кредиты, пользуется услугами банков и привлекает дорогое финансирование (рисунок 2). На подобный риск неэффективного использования бюджетных средств 31 марта 2021 на совещании с членами Правительства обратил внимание Президент России В.В. Путин. При наличии доступов автоматизированной антифрод системы государственного финансового контроля к системам учета транзакций контролируемого лица, сигнал о совершении подобной транзакции оперативно появится в интерфейсе автоматизированной антифрод системы уполномоченного инспектора надзорного ведомства или подразделения организации.

При разработке автоматизированных антифрод систем ГФК целесообразно использовать опыт по ранее выявленным прецедентам и нарушениям, вследствие которых нанесен реальный ущерб или произошло упущение выгоды. Фактически подтвержденные нарушения должны быть детально изучены аналитиками. Результатом такой работы может являться создание алгоритма (или комбинации) операций и/или транзакций в учетных и/или аналитических системах, который в последствии будет представлен в виде сигнала автоматизированной антифрод системы мониторинга ГФК. До вывода сигнала в промышленную эксплуатацию в обязательном порядке должна быть проведена тестовая апробация результатов его работы.

Неоспоримым плюсом развития автоматизированных антифрод систем мониторинга государственного финансового контроля является их дистанционный характер работы, который не требует взаимодействия с контролируемым лицом, что приводит к экономии трудовых ресурсов и упрощает осуществление контрольных мероприятий в условиях пандемии.

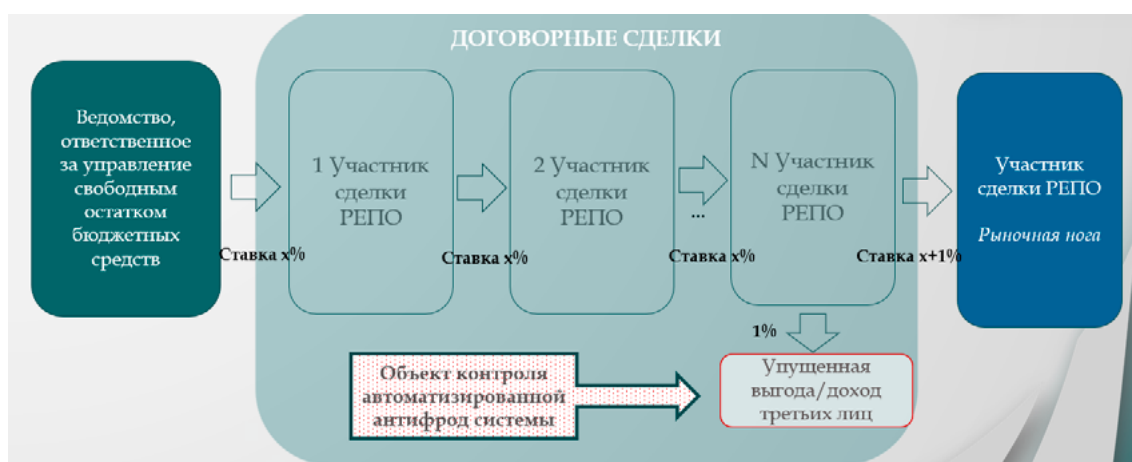


Рис. 1. Антифрод мониторинг на финансовых рынках

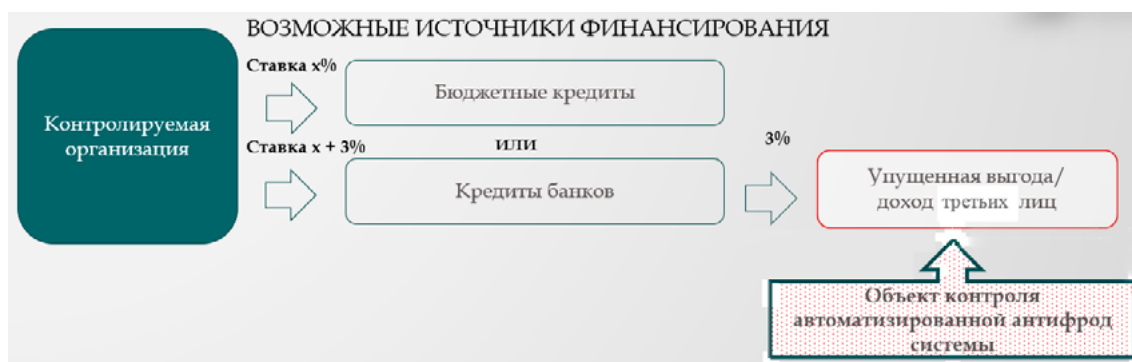


Рис. 2. Антифрод мониторинг транзакций по казначейским и банковским счетам

Подходы проведения финансового контроля подразумевают создание инструментария двух типов – превентивного и индикативного. Превентивный тип инструментария подразумевает упреждающее действие, задачей которого является предотвращение рисков. Индикативный тип инструментария призван обнаруживать риски. Превентивный инструментарий носит долгосрочный характер, является частью стратегического управления, он подразумевает что организация постоянно готовится к реализации риска, но не допускает его путем собственного упреждающего развития. Индикативный инструментарий в свою очередь является действенным механизмом развития превентивного инструментария. Выявление реализованных рисков поможет не допустить их масштабирования в будущем.

Описываемая концепция развития автоматизированных антифрод систем государственного финансового контроля сочетает в себе как превентивный, так и индикативные подход. Своевременное выявление убытков способствует их локализации и купированию. Работа антифрод систем повышает прозрачность управления финансовыми ресурсами государственного бюджета. Информирование контролируемых лиц, а также уполномоченных подразделений, ответственных за размещение и/или расходование бюджетных средств, о возможностях автоматизированных антифрод систем государственного финансового контроля, а также о выявленных случаях мошенничества и последующего наказания, также может являться значительной превентивной мерой по предотвращению подобных нарушений.

Таким образом, применение и развитие метода автоматизированного мониторинга в государственном финансовом контроле будет способствовать повышению эффективности управления бюджетными средствами. Автоматизированный

мониторинг может органично вписаться в риск-ориентированную модель государственного финансового контроля и стать инструментом по выявлению отклонений, требующих особого внимания контролирующих органов.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 30.11.1994 г. №51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» (ред. от 21.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 28.04.2022).
2. Федеральный закон от 31.07.1998 г. №145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022)). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения 28.04.2022).
3. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 г. N 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (ред. от 17.08.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673/ (дата обращения 28.04.2022).
4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. N 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70644234/> (дата обращения 28.04.2022).
5. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения 28.04.2022).
6. Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения 27.04.2022).
7. Распоряжение Правительства РФ №117-Р от 31.01.2019 «Концепции повышения эффективности бюджетных расходов на 2019-2024гг.». [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/oPbFFY1nP0RrQGx7Q7tfZrV5JGTUuTOR.pdf/> (дата обращения 04.05.2022).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.202 №208 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (в ред. Постановления Правительства РФ от 31.12.2020 №2435 от 06.09.2021 №1504). [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002280008//> (дата обращения 04.05.2022).
9. Постановление Правительства РФ от 25.09.2021г.№1613 «Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202109300031/> (дата обращения 04.05.2022).
10. Артюхин Р.Е. Основные итоги взаимодействия Казначейства России с финансовыми органами субъектов Российской Федерации в 2020г. и новации 2021года. [Электронный ресурс]. Электронный ресурс URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/R_E_Artukhin.pdf (дата обращения 04.05.2022).
11. Прокофьев С.Е. Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020г. // Финансы. 2020. № 5. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/52a/finansy_-5-2020_-s.e.-prokofev_3_end.pdf (дата обращения 04.05.2022).
12. Исаев Э.А. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Бюджет от казначейства 2019 май. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/81d/isaev_05_2019.pdf (дата обращения 04.05.2022).

13. Саакян Т.В. Основные новации Бюджетного кодекса Российской Федерации по казначейскому сопровождению и бюджетному мониторингу. [Электронный ресурс]. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/9a0/1.-Osnovnye-novatsii-Byudzhelnogo-kodeksa-Rossiyskoy-Federatsii-v-chasti-kaznacheyskogo-soprovozhdeniya_-kznacheyskogo-obespecheniya-obyazatelstv-i-byudzhelnogo-monitoringa.pptx (дата обращения 04.05.2022).

14. Ключевская Н. Риск-ориентированный подход: приоритет реформы госконтроля // Информационно– правовой портал Гарант.ру от 18.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/article/1406579/> (дата обращения 04.05.2022).