

Капашаров В. И.

*соискатель,
Российская академия предпринимательства*

Система финансового контроля и мониторинга — концептуализация понятия

В условиях мировой финансовой глобализации возрастает роль и значимость финансового контроля и мониторинга, представляющих собой своеобразный контур современной системы государственной безопасности. Однако на теоретическом уровне вопросы организации финансового контроля и мониторинга сегодня слабо проработаны, с нашей точки зрения основная причина такой ситуации заключается в двояком толковании их функций и институциональном оформлении.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансовый мониторинг, бюджетный процесс, рискованный подход, финансовый институт.

System of financial control and monitoring — a concept vision

In the conditions of world financial globalization the role and the importance of financial control and the monitoring representing a peculiar contour of modern system of state security increases. However at theoretical level questions of the organization of financial control and monitoring are poorly worked today, from our point of view the main reason for such situation consists in double interpretation of their functions and institutional registration.

Keywords: financial control, financial monitoring, budgetary process, brave approach, financial institution.

В современных экономических условиях очень важна роль и значимость системы финансового контроля и мониторинга, но на теоретическом уровне вопросы их организации слабо проработаны, и основная причина такой ситуации заключается в двояком толковании их функций и институциональном оформлении.

В научной литературе достаточно четко разделены институты финансового контроля и мониторинга, тогда как в западной практике уже не одно десятилетие существует совершенно четкое объединение указанных нами направлений, что обусловлено совершенно иным пониманием функций данных институтов, а также элементов входящих в единый блок системы государственной экономической безопасности.

В связи с чем, последовательно рассмотрим каждый из указанных институтов, с тем, чтобы впоследствии объединить теоретическое понимание и значение финансового мониторинга и контроля.

Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. отмечают, что финансовый контроль направлен на проверку не только законности, но и целесообразности действий в области образования (применительно к налоговому контролю) денежных средств¹.

К специфике осуществления финансового контроля можно отнести наличие особых условий, необходимых для проведения финансового контроля:

- в процессе исполнения планов (это условие выделяет в своем определении финансового контроля Малеин Н.С.)²;
- с применением особых методов (такая формулировка встречается в совместной работе Дробозиной Л.А., Окуневой Л.П. и Андросовой Л.Д.)³;
- с использованием специфических организационных форм и методов (представителями данного подхода являются, например, Козырин А.Н., Мандрица В.М., Голубятников С.П., Родионова В.М. и др.)⁴;
- осуществляется во всех сферах общественного воспроизводственного процесса и сопровождает весь процесс движения денежных фондов, включая и стадию осмысления финансовых результатов (эта позиция представлена в совместной работе Романовского М.В., Врублевской О.В. и Сабанти Б.М.)⁵

Долгое время под финансовым контролем понимали деятельность, связанную с проверкой учетных записей и наблюдением за полнотой поступления государственных доходов. Однако постепенно это понятие стало трактоваться более широко⁶.

Современное толкование понятия «финансовый контроль» отличаются многоплановость его целей и многогранность задач. В настоящее время финансовый контроль — это не только проверка правильности ведения финансовой документации, соблюдения финансово-хозяйствен-

¹ Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. Финансовое право. М., 2003. С. 148.

² Малеин Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М., 1964. С.103

³ Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1997. С. 102.

⁴ Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 48; Судебная бухгалтерия / Под ред. С.П. Голубятникова. М., 2001. С. 266.

⁵ Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. С. 105.

⁶ Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. С. 15.

ного законодательства, выявление нарушений финансовой дисциплины. Это прежде всего важнейшая функция управления финансовыми, а через них и экономическими процессами, имеющая специальную целевую направленность, определенное содержание и специфические способы осуществления.

Хасанова Б.А. следующим образом определяет предмет и объект финансового контроля: «предметом финансового контроля на предприятиях выступают процессы формирования и использования финансовых ресурсов, а объектом контроля — органы управления, деятельность которых непосредственно связана с данными процессами»⁷.

Как полагает Синева Е.Н., государственный финансовый контроль нельзя рассматривать изолировано от проводимой государственной политики безопасности. Цивилизованный государственный финансовый контроль — одно из условий формирования современных экономических отношений, а создание адекватной системы финансового контроля является одним из неперенных условий успеха экономических реформ⁸.

В свою очередь Каратонов М.Е. отмечает, что в условиях рыночных отношений финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение развития общественного производства, ускорение темпов модернизации промышленности, развитие научно-технического прогресса. Финансовый контроль охватывает все сферы жизни общества и нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов, уменьшение непроизводительных издержек и расходов, пресечение фактов бесхозяйственности и расточительства⁹.

Кроме того, существует ряд сопутствующих проблем, в частности в сфере бюджетного процесса и управления государственными финансами, таких как необходимость разработки принципов раскрытия информации в отчетности государственных органов (отчетности о ведении финансово-хозяйственной деятельности, отчетности об использовании государственных финансовых ресурсов, заемных ресурсов международных организаций и т.д.) исходя из требований к обеспечению финансо-

⁷ Хасанов Б.А. Система финансового контроля и аудита // Аудиторские ведомости. 2003. № 3. С. 34—37.

⁸ Синева Е.Н. Законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля // Государство и право. 2006. № 3. С. 90.

⁹ Каратонов М.Е. Финансовая безопасность и финансовый контроль в условиях рыночных отношений // Юрист. 2006. № 6. С. 16.

вой безопасности страны. Важную роль для всестороннего и объективного мониторинга хода бюджетного процесса, включая выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз финансовой безопасности России, должна сыграть информационная система, на основе которой должен разрабатываться комплекс оперативных и долгосрочных мер, способствующих противодействию негативным факторам, а также предупреждению и преодолению возможных последствий угроз.

Как верно отмечал польский ученый Марецкий Я., финансовый контроль должен не только регистрировать факты, он должен изучать условия и обстоятельства их возникновения, предоставлять материал всем звеньям управления, а в случае выявления злоупотреблений — и органам расследования ¹⁰.

В связи с чем считаем, что построение любой организационно-правовой конструкции, предполагающей постоянное взаимодействие ее составляющих, требует системного подхода, который впоследствии должен обеспечить построение системы с ее новыми качественными характеристиками.

Не является исключением из данного постулата и построение системы финансового мониторинга. Как известно, правовой основой системы построения финансового мониторинга стала XV Рекомендация Сорока рекомендаций ФАТФ ¹¹, установившая четырехзвенную правовую конструкцию системы финансового мониторинга в отдельном финансовом институте.

Среди нормативных источников национальных законодательств наиболее четко требования к звеньям данной системы сформулированы в законодательстве США (PATRIOT Act), которое является зеркальным отражением указанной выше Рекомендации. Так, в соответствии с разделом 352 PATRIOT Act от 26 октября 2001 г. и Регуляцией Н Совета Федеральной резервной системы финансовые институты США обязаны установить внутреннюю программу по ПОД (AML program): 1) разработать внутренние документы, процедуры и контрольные мероприятия; 2) назначить специальное должностное лицо за внутреннюю систему ПОД/ФТ; 3) установить планы обучения по вопросам ПОД/ФТ; 4) установить независимый внутренний контроль системы ПОД в финансовом институте ¹².

¹⁰ Marecki J. Zarys teorii kontroli gospodarczej / J. Marecki. W-wa: PWN, 1976. P. 292.

¹¹ <http://www.fatf-gafi.org> [Официальный сайт ФАТФ].

¹² Прим. автора. 31 U.S.C. paragraph 5318(h) (PATRIOT Act paragraph 352).

Таким образом, международным стандартом в области построения системы финансового контроля в отдельно взятом финансовом институте является система финансового мониторинга, состоящая из четырех основных элементов, это: 1) организационно-функциональная составляющая; 2) назначение специального должностного лица; 3) образовательно-методологическая составляющая и, наконец, 4) системы внутреннего контроля. На наш взгляд, наиболее уместно говорить о четырех составных частях системы финансового мониторинга в финансовом институте.

С нашей точки зрения, финансовый мониторинг можно рассматривать как государственный и как внутрикорпоративный контроль, последний обусловлен частным интересом финансового института исключить любую причастность к противоправной деятельности по отмыванию преступных доходов или финансированию терроризма. В свою очередь, финансовый мониторинг как вид внутрикорпоративного финансового контроля является составной частью всей системы внутреннего контроля, созданной в финансовом институте.

В международной практике основополагающим принципом создания и функционирования системы финансового мониторинга во всех финансовых институтах выступает «рисковый подход», или принцип «рискового подхода» (Risk-based approach). В настоящее время принципы «рискового подхода» закреплены в ряде международных документов и национальных законодательствах. Основополагающим документом в области реализации принципа «рискового подхода» стало Руководство Вольфсбергской группы по разработке подхода, основанного на оценке риска, для управления рисками отмывания денег (Wolfsberg Statement Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks). В России данный документ был опубликован в виде письма Банка России от 1 августа 2006 г. № 105-Т «О документах Вольфсбергской группы»¹³, в котором орган банковского надзора изложил основные положения данного Руководства международного финансового сообщества.

Принцип рискованного подхода можно условно разделить на ряд принципов: принцип эффективного расходования имеющихся ресурсов (принцип эффективности); принцип пропорциональности применяемых мер риску вовлеченности в противоправную деятельность (принцип пропорциональности) и принцип гибкости, позволяющий своевременно изменять систему в зависимости от изменения окружа-

¹³ Вестник Банка России. 2006. № 43.

ющей действительности; принцип законности, предполагающий, что все действия (бездействия) в рамках реализации рискованного подхода не нарушают действующего законодательства о финансовом мониторинге и контроле.

Всё сказанное выше предопределяет необходимость сделать вывод о том, что система финансового мониторинга и финансового контроля — представляют собой систему эффективно взаимосвязанных элементов (нормативная составляющая, субъектная составляющая, функциональная, и контрольная составляющие), объединенных общностью принципов государственно-правового регулирования и организационно-правовых принципов построения и контроля среды, среди которых центральное место занимает принцип «рискованного подхода».

Использованные источники

1. Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. Финансовое право. М., 2003.
2. Малейн Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М., 1964.
3. Финансы. Денежное обращение. Кредит / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1997.
4. Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996.
5. Судебная бухгалтерия / Под ред. С.П. Голубятникова. М., 2001.
6. Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Юрайт-М, 2004.
7. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. М., 2002.
8. Хасанов Б.А. Система финансового контроля и аудита // Аудиторские ведомости. 2003. № 3. С. 34—37.
9. Синев Е.Н. Законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля // Государство и право. 2006. № 3. С. 90.
10. Каратонов М.Е. Финансовая безопасность и финансовый контроль в условиях рыночных отношений // Юрист. 2006. № 6. С. 16.
11. Marecki J. Zarys teorii kontroli gospodarczej / J. Marecki. W-wa: PWN, 1976. P. 292/.
12. <http://www.fatf-gafi.org> [Официальный сайт ФАТФ]
13. Письмо Банка России от 1 августа 2006 г. № 105-Т «О документах Вольфсбергской группы» // Вестник Банка России. 2006. № 43.