

УДК 336.1

DOI 10.30914/2411-9687-2021-7-3-295-300

## ВНЕДРЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**М. В. Казаковцева**

*Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация*

**Аннотация. Введение.** Одной из важнейших предпосылок для обеспечения стабильного экономического роста и создания условий обеспечения бюджетной устойчивости субъектов РФ становится внедрение методов риск-ориентированного финансового менеджмента в практику государственного управления. **Целью** исследования является формулировка основных принципов построения эффективной системы риск-ориентированного государственного финансового менеджмента, систематизация и развитие этапов управления бюджетными рисками, выявление методов управления бюджетными рисками. **Материалы и методы.** В работе сформулированы и раскрыты основные принципы построения эффективной системы государственного финансового менеджмента, обоснованы мероприятия интеграции финансового менеджмента и риск-ориентированного подхода в бюджетную систему субъектов Российской Федерации. **Результаты исследования, обсуждения.** Исследование форм и методов внедрения риск-ориентированного финансового менеджмента в практику государственного управления позволяет обеспечить эффективность управленческих решений по распределению финансовых ресурсов бюджета субъекта Российской Федерации, результативность использования бюджетных ресурсов, направляемых на финансирование оказания государственных услуг. **Заключение.** Полноценное внедрение риск-ориентированного финансового менеджмента в практику государственного управления позволяет обеспечить эффективность управленческих решений по распределению финансовых ресурсов бюджета субъекта РФ, результативность использования бюджетных ресурсов, направляемых на финансирование оказания государственных услуг.

**Ключевые слова:** финансовый менеджмент, риск-ориентированный подход, государственное управление, бюджет субъектов РФ, финансовые инструменты, методы

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Казаковцева М. В. Внедрение риск-ориентированного финансового менеджмента в сфере государственного управления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2021. Т. 7. № 3. С. 295–300. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-9687-2021-7-3-295-300>

## IMPLEMENTATION OF RISK-BASED FINANCIAL MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

**M. V. Kazakovtseva**

*Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation*

**Abstract. Introduction.** One of the most important prerequisites for ensuring stable economic growth and creating conditions for ensuring the budgetary stability of the constituent entities of the Russian Federation is the introduction of risk-oriented financial management methods into public administration practice. **Research objective** is to formulate the basic principles of building an effective system of risk-oriented state financial management, systematize and develop the stages of budgetary risk management, and identify methods of budgetary risk management. **Materials and methods.** The work formulated and disclosed the basic principles of building an effective state financial management system, justified measures for integrating financial management and a risk-based approach into the budget system of the constituent entities of the Russian Federation. **Research results, discussion.** The study of forms and methods of introducing risk-oriented financial management into the practice of public administration allows ensuring the effectiveness of management decisions on the distribution of financial resources of the budget of the constituent entity of the Russian Federation, the effectiveness of using budget resources allocated for financing the provision of public services. **Conclusion.** The full implementation of risk-oriented financial management in public administration practice makes it possible to ensure the effectiveness of management decisions on the distribution of financial resources of the budget of the constituent entity of the Russian Federation, the effectiveness of using budget resources allocated to finance the provision of public services.

**Keywords:** financial management, risk-oriented approach, public administration, budget of the constituent entities of the Russian Federation, financial instruments, methods.

The author declares no conflict of interests.

**For citation:** Kazakovtseva M. V. Implementation of risk-based financial management in public administration. *Vestnik of the Mari State University. Chapter "Agriculture. Economics"*, 2021, vol. 7, no. 3, pp. 295–300. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-9687-2021-7-3-294-300>

## Введение

Осуществляемая в последние годы в Российской Федерации бюджетная реформа уже привела к внедрению в практику государственного управления многих инструментов финансового менеджмента: среднесрочное планирование, результативное бюджетирование, ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, мониторинг качества финансового менеджмента. Каждый из этих инструментов способствует повышению эффективности использования бюджетных средств. На сегодняшний момент актуальным вопросом становится совершенствование системы государственного финансового контроля на основе внедрения инновационного подхода и метода управления – риск-ориентированное планирование внутреннего финансового контроля [8, с. 41].

## Материалы и методы исследования

На сегодняшний момент риск-ориентированный подход к государственному контролю в Российской Федерации опирается на Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В основе риск-ориентированного планирования лежат методы, взятые из системы корпоративного управления. Благодаря этому государственное управление становится менеджмент-ориентированным. Необходимо отметить, что риск-ориентированный подход не прост в применении. Эффективная реализация риск-ориентированного подхода – сложная в организационном аспекте задача. Основная сложность, которая является потенциальным недостатком риск-ориентированного подхода, проявляется в неопределенности того, кто и каким образом

должен устанавливать категорию риска и класс опасности. В итоге, при применении риск-ориентированного подхода решения зачастую основываются на профессиональном суждении, т.е. зависят не только от установленных правил, но и от опыта, профессионализма и мотивированности оценивающего. Критерии отнесения объектов государственного контроля к категориям риска должны учитывать вероятность несоблюдения юридическими лицами обязательных требований и тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами обязательных требований [3, с. 13].

Правильный учет рисков и максимально возможное уменьшение ущерба, смещение акцентов контрольно-надзорной деятельности с проведения проверок на мониторинг состояния дел на контролируемом объекте, сбор информации о нем являются позитивной сутью риск-ориентированного подхода. Полагаем, что целесообразным является поэтапное внедрение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) и апробация в отдельных органах исполнительной власти субъектов РФ [1].

Схематично систему управления бюджетными рисками можно представить в виде следующих этапов, представленных на рисунке [6, с. 56].

Предлагаем более подробно рассмотреть данные этапы.

1. Идентификация рисков. В процессе управления бюджетными рисками идентификация должна проводиться постоянно на стадии бюджетирования на следующий год и плановый период. Риски должны пересматриваться на постоянной основе, что связано с изменениями в бюджетно-налоговом законодательстве, экономической ситуации в субъекте РФ и в целом в стране.



Рис. Этапы управления бюджетными рисками / Fig. Stages of budgetary risk management

В частности, в Республике Марий Эл эксперты называют следующие основные причины возникновения бюджетных рисков:

- высокая зависимость субъекта РФ от долговых обязательств, низкая способность исполнения требований по погашению долговых обязательств;
- высокая зависимость субъекта РФ от безвозмездных перечислений из федерального бюджета;
- наличие бюджетного дефицита в течение нескольких лет;
- неполное финансирование расходных обязательств федеральным бюджетом;
- изменения в налоговом законодательстве РФ;
- несвоевременная оплата товаров и услуг для государственных нужд;
- неэффективная организация бюджетного финансового контроля;
- низкая эффективность государственного регулирования;
- ошибки при принятии управленческих решений;
- коррупция, оказание давления на участников бюджетного процесса для выделения финансовых средств на определенные статьи расходов или программы;
- снижение деловой активности бизнеса;
- низкая платежная дисциплина налогоплательщиков;

- низкий экономический эффект от реализации инвестиционных проектов.

2. Оценка бюджетных рисков. После выявления рисков их необходимо проранжировать по степени вероятности и уровню возможного ущерба. Так как возможный ущерб от бюджетных рисков бывает трудно определить, то можно воспользоваться для ранжирования методом экспертной оценки.

Мы рекомендуем для оценки бюджетных рисков использовать следующие основные аналитические методы [9]:

- Анализ чувствительности. Основан на оценке влияния изменения исходных параметров проекта на его конечные показатели. Данный метод нужно применять для тех исходных переменных, изменение которых более всего оказывает влияние на конечные показатели эффективности. Перечень и число таких переменных может быть различным для разных видов риска.

- Анализ сценариев. Оценивает возможное совокупное влияние нескольких переменных на конечные показатели эффективности.

- Выявление закономерностей распределения вероятностей изменения исходных параметров. Оценивается направленность возможного изменения переменных на основе сбора информационных данных или экспертного метода.

– Анализ риска при помощи метода Монте-Карло – метода для изучения случайных процессов. Целесообразно использовать при отсутствии срочности в расчетах и при наличии технических возможностей.

3. Определение допустимого размера риска, который субъект готов принять при существующих условиях, и остаточного риска, который остается после принятия компенсирующих мер. Данные уровни риска необходимо пересматривать ежегодно, так как они не являются постоянными.

4. Составление карты бюджетных рисков и управление рисками. На основе идентификации и оценки бюджетных рисков необходимо составить карту рисков и каталог рисков, в которых отражается описание причин их появления, возможные последствия, распределение зон ответственности, методы и приемы минимизации рисков. Распределение ответственности между участниками бюджетного процесса рекомендуем проводить исходя из их функций:

- разработка и принятие нормативно-правовой базы – зона ответственности законодательных органов власти субъектов РФ;
- методическое обеспечение процесса управления бюджетными рисками – зона ответственности органов исполнительной власти РФ;
- непосредственная реализация процесса управления бюджетными рисками – зона ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Считаем, что комплекс мероприятий по управлению бюджетными рисками и минимизации негативного воздействия бюджетных рисков на бюджетную устойчивость субъектов РФ должен быть основан на [4]:

- подробном и качественном анализе влияния принимаемых нормативно-правовых актов на планируемые бюджетные доходы субъектов РФ;
- повышении качества прогнозирования социально-экономического развития субъектов РФ и бюджетного планирования, увеличении планового периода бюджетирования, регулярном мониторинге финансового состояния хозяйствующих субъектов;
- проведении субъектами РФ ответственной и сбалансированной долговой политики;
- бюджетном планировании на основе консервативного варианта социально-экономического развития субъектов РФ.

5. Мониторинг бюджетных рисков и проводимых компенсационных мероприятий является следующим обязательным этапом. В связи с цикличностью бюджетного процесса, мониторинг бюджетных рисков тоже одновременно является и завершающим этапом управления бюджетными рисками и начальной стадией следующего цикла управления бюджетными рисками. На этапе мониторинга бюджетных рисков производится оценка результативности и эффективности процесса управления бюджетными рисками [7]. С этой целью в субъектах РФ должна быть создана объективная система показателей. Предлагаем для этого использовать следующие два способа:

1. Сравнение бюджетных потерь от негативного влияния рискообразующих факторов с размером налоговых и неналоговых доходов бюджета до реализации превентивных мероприятий по управлению рисками и после их реализации.

$$K_3^1 = \frac{\Pi}{D} (1),$$

где  $K_3^1$  – коэффициент эффективности управления бюджетными рисками до реализации превентивных мероприятий по управлению рисками;

$\Pi$  – бюджетные потери;

$D$  – собственные (налоговые и неналоговые) бюджетные доходы;

$$K_3^2 = \frac{\Pi + P}{D} (2),$$

где  $K_3^2$  – коэффициент эффективности управления бюджетными рисками после реализации превентивных мероприятий по управлению рисками;

$\Pi$  – бюджетные потери в условиях реализации превентивных мероприятий по минимизации рисков;

$P$  – бюджетные расходы на реализацию превентивных мероприятий по управлению рисками;

$D$  – собственные (налоговые и неналоговые) бюджетные доходы.

Процесс управления бюджетными рисками в субъекте РФ оценивается как эффективный, если будет выполняться следующее требование:

$$K_3^2 < K_3^1 (3)$$

2. Сравнительный анализ бюджетных потерь до и после реализации превентивных мероприятий по минимизации рисков:

$$K_3^2 = \frac{\Pi - \Pi_1}{\Pi} (4),$$

где  $\Pi$  – ожидаемые бюджетные потери до реализации превентивных мероприятий по минимизации рисков;

$\Pi_1$  – бюджетные потери после реализации превентивных мероприятий по минимизации рисков.

Данный показатель оценивает уровень снижения бюджетных потерь, соответственно, чем выше его значение, тем более эффективной является система управления бюджетными рисками в субъекте РФ.

### Результаты исследования

Современный этап реформирования управления государственными финансами в РФ обуславливает потребность в разработке и внедрении системы управления рисками в бюджетной сфере. В целях развития и интеграции финансового менеджмента и риск-ориентированного подхода в бюджетную систему субъектов РФ необходимо, по нашему мнению, внедрять следующие меры:

1. Совершенствование нормативно-правовой основы риск-ориентированного финансового менеджмента как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ. Несмотря на внедрение принципов риск-менеджмента в бюджетную сферу, в настоящее время практически не разработана единая нормативно-правовая основа его применения.

На уровне субъектов РФ должны быть:

– принята политика управления бюджетными рисками, разработана стратегия и тактика;

– разработаны региональные стандарты по управлению бюджетными рисками, включая методы выявления рисков, их оценки и минимизации, распределены зоны ответственности, принята система превентивных и компенсирующих мероприятий, система мониторинга эффективности управления рисками;

– разработана карта бюджетных рисков;

– утверждено положение о государственном органе, осуществляющем управление бюджетными рисками.

2. Обеспечение роста заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ в повышении эффективности управления бюджетными рисками. Качественный уровень фи-

нансового менеджмента, который осуществляют главные администраторы бюджетных средств, непосредственно влияет на размеры рисков в процессе исполнения бюджета. Необходимо отметить, что низкий уровень эффективности риск-менеджмента не всегда является показателем неудовлетворительной работы государственных органов власти, конкретных учреждений и исполнителей. Низкий уровень эффективности может свидетельствовать о негативном влиянии различных внешних факторов либо о наличии определенных проблем, требующих управленческих решений или финансовых вложений [5, с. 197].

В качестве мер стимулирования заинтересованности органов власти субъекта РФ можно рассмотреть включение в критерии оценки эффективности их работы результатов оценки эффективности управления бюджетными рисками. На основе анализа причин возникновения рисков необходимо применить меры воздействия (предупреждение, штрафы) к виновникам [2, с. 407].

Использование системы стимулирования для достижения эффективности финансового менеджмента в бюджетной сфере возможно не только при взаимодействии органов власти субъектов РФ и бюджетных учреждений, но и при мониторинге деятельности подрядчиков, выполняющих государственные заказы.

### Выводы

Для достижения положительного эффекта финансовый риск-менеджмент в бюджетной сфере должен быть интегрирован в государственную деятельность и охватывать все бюджетные процедуры. Только полноценное внедрение риск-ориентированного финансового менеджмента в практику государственного управления позволит обеспечить эффективность управленческих решений по распределению финансовых ресурсов бюджета субъекта РФ, результативность использования бюджетных ресурсов, направляемых на финансирование оказания государственных услуг. Все это, в свою очередь, является основой обеспечения бюджетной устойчивости субъектов РФ.

1. Аюпов А. А., Казаковцева М. В. К вопросу об оценке неэффективных бюджетных расходов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики современной России. 2016. № 3. С. 126–131.

2. Богатырева Л. М.-Б. Бюджетные риски. Алгоритм реализации и экспресс-оценка эффективности системы внутреннего контроля // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12 (ч. 2). С. 403–409.

3. Глушко Е. К. Риск-ориентированный государственный контроль (надзор) // Публичное право сегодня. 2017. № 2. С. 9–17.

4. Казаковцева М. В. Устойчивость бюджетов субъектов РФ в условиях нестабильной экономики // Вестник Марийского государственного университета. Серия: «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2017. Т. 3. № 4. С. 64.
5. Казаковцева М. В. Финансовая устойчивость бюджетов субъектов РФ: монография. Мар. Гос. Ун-т; Йошкар-Ола, 2017. 298 с.
6. Коробко С. А. Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // Terra Economicus. 2012. № 3. Ч. 3. С. 54–58.
7. Кувалдина Т. Б. Бюджетный риск: понятие и система управления // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2017. № 2 (22). С. 26–33.
8. Матвеева Е. Е. Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля // Экономический журнал. 2018. №1 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-risk-orientirovannogo-podhoda-v-sfere-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya> (дата обращения: 03.09.2021).
9. Шелунцова М. А. Риск-менеджмент в общественном секторе экономики // Проблемы современной экономики. 2011. № 3 (39). URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3683> (дата обращения: 06.09.2021).

*Статья поступила в редакцию 11.09.2021 г.; одобрена после рецензирования 02.10.2021 г.; принята к публикации 12.10.2021 г.*

### Об авторе

#### Казаковцева Марина Вадимовна

кандидат экономических наук, доцент, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), [marina290576@mail.ru](mailto:marina290576@mail.ru)

*Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.*

1. Аюпов А. А., Kazakovtseva M. V. K voprosu ob otsenke neeffektivnykh byudzhethnykh raskhodov organov ispolnitel'noi vlasti sub'ekta Rossiiskoi Federatsii [On the issue of assessing inefficient budget expenditures of Executive Authorities of the subject of the Russian Federation]. Aktual'nye problemy ekonomiki sovremennoi Rossii = Topical issues of the economy of modern Russia, 2016, no. 3, pp. 126–131. (In Russ.).
2. Bogatyreva L. M.-B. Byudzhetye riski. Algoritm realizatsii i ekspress-otsenka effektivnosti sistemy vnutrennego kontrolya [Budgetary risks. Algorithm of realization and express assessment of system effectiveness of internal control]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* = Journal of Economy and entrepreneurship, 2013, no. 12 (part 2), pp. 403–409. (In Russ.).
3. Glushko E. K. Risk-orientirovannyi gosudarstvennyi kontrol' (nadzor) [Risk-oriented state control]. *Publichnoe pravo segodnya* = Public Law Today, 2017, no. 2, pp. 9–17. (In Russ.).
4. Kazakovtseva M. V. Ustoichivost' byudzhetrov sub'ektov RF v usloviyakh nestabil'noi ekonomiki [Stability of budgets of territorial subjects of the Russian Federation in the conditions of unstable economy]. *Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Sel'skokhozyaistvennye nauki. Ekonomicheskie nauki* = Vestnik of the Mari State University. Chapter “Agriculture. Economics”, 2017, vol. 3, no. 4, p. 64. (In Russ.).
5. Kazakovtseva M. V. Finansovaya ustoichivost' byudzhetrov sub'ektov RF: monografiya [Financial sustainability of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation: monograph]. Mari State University, 2017, 298 p. (In Russ.).
6. Korobko S. A. Sistema upravleniya riskami byudzhethnogo protsesssa sub'ekta RF [Control system of risks of budgetary process of the subject of the Russian Federation]. *Terra Economicus*, 2012, no. 3, part 3, pp. 54–58. (In Russ.).
7. Kuvaldina T. B. Byudzhetyi risk: ponyatie i sistema upravleniya [Budgetary risk: concept and control system]. *Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologii* = Herald of Siberian Institute of Business and Information Technologies, 2017, no. 2 (22), pp. 26–33. (In Russ.).
8. Matveeva E. E. Primenenie risk-orientirovannogo podkhoda v sfere gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Applying a risk-based approach in the sphere of state financial control]. *Ekonomicheskii zhurnal* = Economic Journal, 2018, no. 1 (49). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-risk-orientirovannogo-podhoda-v-sfere-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya> (accessed: 03.09.2021). (In Russ.).
9. Sheluntsova M. A. Risk-menedzhment v obshchestvennom sektore ekonomiki [Risk management in the public sector of economy]. *Problemy sovremennoi ekonomiki* = Problems of Modern Economics, 2011, no. 3 (39). Available at: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3683> (accessed: 06.09.2021). (In Russ.).

*The article was submitted 11.09.2021; approved after reviewing 02.10.2021; accepted for publication 12.10.2021.*

### About the author

#### Marina V. Kazakovtseva

Ph. D. (Economics), Associate Professor, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation), [marina290576@mail.ru](mailto:marina290576@mail.ru)

*The author has read and approved the final manuscript.*