

УДК 336.1

Регион: экономика и социология, 2014, № 2 (82), с. 201–215

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

А.Р. Валеев

Счетная палата Республики Татарстан

Аннотация

Рассматривается российский опыт в области управления рисками при планировании и осуществлении бюджетных расходов. Приведены результаты анализа действующей практики управления рисками в рамках федеральных и региональных целевых программ. Представлен опыт Республики Татарстан по организации профилактической работы среди субъектов бюджетного планирования, в том числе по организации систем внутреннего контроля главных распорядителей бюджетных средств, по обобщению характерных нарушений и недостатков, по выявлению коррупционных рисков в финансово-бюджетной сфере.

Ключевые слова: риски, управление рисками, оценка рисков, Республика Татарстан, эффективность бюджетных расходов, профилактика нарушений, система внутреннего контроля

Abstract

The paper examines Russian experience in risk management while planning and implementing budget spending. We analyze the current risk management practice in the framework of federal and regional target programs. We present the example of the Republic of Tatarstan in organizing preventive maintenance

within the budget planning subjects including executing the work of internal control systems for major budget holders, summarizing specific violations and deficiencies, identifying corruption risks in fiscal environment.

Keywords: risks, risk management, risk assessment, the Republic of Tatarstan, budget spending efficiency, preventive control, internal control system

Анализ выявленных органами государственного и муниципального финансового контроля фактов неэффективного использования бюджетных средств показывает, что многие субъекты бюджетного планирования недостаточно внимания уделяют предварительной оценке рисков, связанных с реализацией новых программ, проектов и иных инициатив. Отсутствие у них действенных механизмов управления рисками способствует также возникновению случаев коррупции, хотя очевидно, что для государства выгоднее предупредить нарушения и недостатки, поскольку постфактум их зачастую устранить практически невозможно.

Подобное положение дел во многом обусловлено слабой научной разработкой вопросов методологии и практики управления рисками в финансово-бюджетной сфере. Большинство научных трудов по этой теме посвящено проблемам классификации рисков (см., например, работу [1]) или управления рисками в коммерческих организациях, кредитных учреждениях, а также рассмотрению международного опыта.

В соответствии с международными стандартами элементами управления рисками являются условия внутри организации, постановка целей, выявление событий, оценка рисков, реагирование на риски, контрольные действия, информация и ее передача, мониторинг. Формы реагирования на выявленные риски включают перенос риска, ликвидацию риска, прекращение деятельности либо признание риска допустимым [2].

В контексте управления рисками все контрольные процедуры подразделяются на четыре основные категории в соответствии с используемыми средствами. Средства контроля, нацеленные на **предотвращение** рисков, предназначены для ограничения вероятности развития риска и реализации нежелательного результата. **Направляющие** сред-

ства контроля предназначены для обеспечения достижения определенного результата. Средства контроля, нацеленные на **выявление** рисков, предназначены для выявления нежелательных последствий (постфактум). Средства контроля, нацеленные на **смягчение** негативной ситуации, предназначены для смягчения реально возникших нежелательных последствий.

Риски незаконных действий, неэффективного использования средств, как правило, имеют более высокий уровень, когда одно должностное лицо контролирует все ключевые этапы транзакции: планирование расходов, санкционирование расходов, оплату счетов, регистрацию первичных документов по поступлению материальных и иных ценностей, списание материальных и иных ценностей. Данные операции по возможности должны быть распределены между несколькими работниками. При этом следует отметить, что сговор ответственных исполнителей может частично либо полностью нейтрализовать предусмотренные процедуры внутреннего контроля. Поэтому следует проводить периодическую ротацию кадров.

Коррупциогенные риски при использовании бюджетных средств, государственного имущества значительно возрастают, когда в нормативных правовых актах не определены сроки, условия или основания принятия решения чиновниками, когда при определении компетенции употребляются такие слова, как «вправе», «могут», когда закреплены неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к физическим и юридическим лицам, четко не регламентированы их права, когда применяются неустоявшиеся, двусмысленные термины и категории оценочного характера, когда не обеспечивается размещение необходимой информации для потенциальных получателей бюджетных средств, пользователей государственного (муниципального) имущества.

Наши исследования показали, что сегодня механизмы управления рисками в бюджетной системе Российской Федерации еще не нашли широкого применения. Международные требования в той или иной степени выполняются при разработке и реализации федеральных и региональных целевых программ. Программы должны содержать описание мер государственного регулирования и управления рисками

с целью минимизации влияния последних на достижение целей программ [3]. Аналогичные требования утверждены и на уровне многих субъектов Федерации.

Изучение отдельных федеральных и региональных целевых программ позволило нам подразделить риски, связанные с реализацией программ, и меры по управлению рисками на внутренние и внешние. При этом риски зачастую ранжируются по трем уровням: низкие, средние и высокие.

К основным внешним рискам реализации федеральных и региональных целевых программ относятся

- природно-техногенные риски;
- существенные изменения в мировой экономике (финансовый кризис, изменение конъюнктуры мировых рынков, уровня цен, усиление международной конкуренции, изменение внешнеполитической конъюнктуры и т.д.);
- существенные изменения в национальной экономике (высокая инфляция, снижение темпов роста экономики, изменение инвестиционного климата, снижение активности потенциальных инвесторов, снижение спроса на продукцию, рост тарифов и цен на энергоресурсы, устаревание технологий, ухудшение финансово-экономического положения организаций, кризис банковской системы, снижение уровня доходов граждан);
- вступление России в ВТО;
- ухудшение демографической ситуации;
- возникновение дестабилизирующих процессов;
- низкая согласованность действий между заинтересованными ведомствами, изменение порядка управления и реализации смежных программ, отсутствие системного подхода при перераспределении полномочий между уровнями власти;
- изменение приоритетов и направлений государственной политики, недостаточность бюджетных ассигнований программы;
- невозможность управления расходованием средств из внебюджетных источников, невыполнение плановых назначений по внебюджетным источникам финансирования мероприятий программы;

- недостаточное материально-техническое и финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- несовершенство нормативной правовой базы.

К внутренним рискам относятся

- несвоевременные разработка, согласование и принятие документов, обеспечивающих выполнение мероприятий программы;
- несоблюдение сроков реализации мероприятий программы;
- несвоевременное освоение выделенных бюджетных средств;
- низкая исполнительская дисциплина ответственного исполнителя, соисполнителей программы, должностных лиц, ответственных за выполнение мероприятий программы;
- недостаточная оперативность при корректировке плана реализации программы при наступлении внешних рисков ее реализации;
- отсутствие надлежащего кадрового обеспечения реализации программы;
- неверный выбор приоритетов в финансировании мероприятий программы;
- непрозрачность подготовки и принятия управленческих решений;
- неэффективное использование бюджетных средств;
- злоупотребления со стороны исполнителей программы;
- недостаточная эффективность управления государственным имуществом;
- низкая мотивация ответственных исполнителей;
- отсутствие эффективной системы контроля за реализацией мероприятий программы;
- недостаточный уровень развития информационного обеспечения реализации программы;
- искажение данных о достижении целевых показателей программ.

Основные меры по управлению внешними рисками реализации федеральных и региональных целевых программ включают

- мониторинг текущих мировых и национальных тенденций, прогнозирование перспективных тенденций в сфере реализации программы с последующей (при необходимости) актуализацией плана ее реализации;
- совершенствование механизмов координации работы государственных и иных органов и организаций, внедрение принципов проектного управления мероприятиями программы;
- межведомственные переговоры по ключевым вопросам на ранних этапах разработки и реализации программы, определение требований в отношении межведомственной координации, распределение сфер ответственности основных сторон, непосредственно участвующих в реализации программы;
- подготовку перспективных комплексных межотраслевых планов;
- переход на электронное межведомственное взаимодействие;
- заблаговременное размещение информации о планируемых мероприятиях на сайте исполнителя программы в сети Интернет;
- совершенствование механизмов страхования, использование на уровне инвестиционных проектов механизмов страхования рисков;
- внедрение инновационных технологий;
- заключение соглашений о взаимодействии с заинтересованными сторонами и контроль их реализации;
- формирование условий для развития частного бизнеса, государственно-частного партнерства;
- содействие внедрению современных систем контроля качества и технического регулирования, оптимизации производственных моделей компаний, модернизации производственных мощностей;
- диверсификацию предприятий;
- создание долгосрочного научно-технического задела;
- учет конъюнктурных колебаний при бюджетном прогнозировании;
- аналитическое и экспертное сопровождение реализации мероприятий программы;

- повышение качества перспективного финансового планирования;
- мониторинг планируемых изменений в законодательстве;
- обеспечение стабильности структуры заинтересованных органов исполнительной власти и правил проведения конкурсов в рамках реализации программы;
- своевременное выявление и решение проблем, негативно влияющих на реализацию программы.

Мерами по управлению внутренними рисками являются

- детальное планирование хода реализации программы;
- определение организационной структуры управления реализацией программы (состав, функции и согласованность звеньев всех уровней управления);
- проведение эффективной кадровой политики, включая разработку и реализацию специальных образовательных программ;
- совершенствование правового обеспечения реализации программы;
- оперативный мониторинг выполнения мероприятий программы;
- обеспечение финансирования мероприятий программы в полном объеме;
- своевременное внесение изменений в программу, нормативные правовые акты, своевременная актуализация ежегодных планов реализации программы, в том числе корректировка состава и сроков исполнения мероприятий с сохранением ожидаемых результатов мероприятий программы;
- четкое выделение приоритетов при распределении бюджетных средств;
- применение сценарно-вариантного подхода при планировании мероприятий и проектов программы;
- поэтапное финансирование проектов, предварительная, текущая и последующая оценка эффективности использования бюджетных средств, оперативное перераспределение и оптимизация объемов финансирования;
- внедрение конкурсных процедур по выбору наиболее эффективных инвестиционных проектов;

- оптимизация системы государственного (муниципального) заказа, в том числе изменение принципов ценообразования;
- совершенствование методов управления государственным (муниципальным) имуществом;
- усиление контроля за эффективностью использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества;
- планирование бюджетных расходов с применением методик оценки эффективности бюджетных расходов;
- подготовка и рассмотрение в установленном порядке ежегодных докладов об эффективности реализации программы, которые при необходимости должны содержать предложения по ее корректировке;
- регулярная публикация отчетов о ходе реализации программы;
- разработка механизмов стимулирования ответственных исполнителей к достижению конечных целей программы;
- совершенствование механизмов осуществления государственных инвестиций;
- совершенствование информационного обеспечения реализации программы, организация разъяснительной работы относительно задач и специфики реализации программы;
- применение информационных технологий и современных программно-аппаратных средств, автоматизация процессов в целях управления реализацией программы;
- научно-методическая поддержка исполнителей и соисполнителей программы;
- повышение надежности и оперативности предоставления статистических данных.

Анализ федеральных и региональных целевых программ показал ряд их недостатков. Назовем основные.

Во-первых, меры по управлению рисками зачастую носят общий характер и могут относиться к управлению любой программой, т.е. не учитывают полностью региональные, отраслевые и иные особенности рисков.

Во-вторых, при оценке рисков реализации программ не всегда уделяется должное внимание таким характерным нарушениям, выяв-

ляемым органами государственного (муниципального) финансового контроля, как завышение закупочных цен при размещении государственных заказов, невостребованность приобретаемых товаров, результатов выполнения работ, оказания услуг в рамках реализации программ.

В-третьих, в каждой программе перед федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления ставится задача выявления и оценки рисков мошенничества и коррупции. Однако не во всех программах оцениваются риски коррупционных проявлений при использовании бюджетных средств, объектов государственной (муниципальной) собственности и предусматриваются соответствующие упреждающие меры.

В-четвертых, в программах четко не обозначены центры ответственности за управление рисками, сроки реализации мероприятий по управлению рисками, не прописан механизм систематической оценки эффективности этих программ, корректировки мер по управлению рисками.

Механизм управления рисками предполагает обеспечение взаимосвязи планирования, реализации, мониторинга, уточнения и корректировки программ. Следует отметить, что достаточно подробно на уровне нормативных правовых актов регламентированы вопросы управления рисками в части деятельности таможенных органов. В них определены такие категории, как «риск», «анализ рисков», «область риска», «индикаторы риска», «оценка риска», «профиль риска», «управление риском». Механизмы управления рисками нашли широкое применение в банковской деятельности, все больше распространяются технологии риск-менеджмента и в деятельности коммерческих организаций.

Передовой опыт в области организации и функционирования механизмов управления рисками последовательно применяется в финансово-бюджетной сфере Республики Татарстан. Здесь создан специальный Межведомственный координационный совет по вопросам государственного финансового контроля, в котором представлены все контролирующие структуры федерального и регионального подчине-

ния, наделенные полномочиями по контролю в финансово-бюджетной сфере региона. В 2012 г. советом разработаны Методические рекомендации по организации системы внутреннего (ведомственного) контроля главного распорядителя бюджетных средств, ориентированной на профилактику коррупционных проявлений [4]. Главным распорядителям бюджетных средств рекомендовано проводить анализ возможных рисков в своей деятельности, оценивать их последствия и заблаговременно разрабатывать упреждающие мероприятия. Дан пример оценки рисков, предложена форма специального журнала управления рисками, в котором должны быть отражены существенные риски, указаны ответственные должностные лица, перечислены мероприятия по управлению рисками.

Журнал ведется, как правило, следующим образом. Руководители структурных подразделений с учетом результатов контрольных мероприятий, ранее проведенных органами внешнего и внутреннего финансового контроля, составляют перечень возможных нарушений и недостатков в деятельности своих подразделений. Далее по каждому нарушению и недостатку предлагаются мероприятия, позволяющие снизить их вероятность и (или) смягчить последствия. Ответственными должностными лицами по управлению рисками, указываемыми в журнале, в большинстве случаев являются руководители структурных подразделений, в чьи функциональные обязанности входит решение поставленных задач (реализация мероприятий по управлению рисками).

Следует отметить, что управление рисками предполагает систематическую проверку эффективности мероприятий. Специальные совещания, на которых обсуждается эффективность запланированных мероприятий, целесообразно проводить ежеквартально. При выявлении неучтенных ранее рисков, в том числе обусловленных изменениями в деятельности главного распорядителя бюджетных средств и его подведомственных организаций, в журнал необходимо своевременно вносить соответствующие изменения. Пример оценки основных рисков при использовании бюджетных средств, выделенных на реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса, представлен в таблице.

**Оценка влияния рисков при использовании бюджетных средств,
выделенных на реализацию государственной программы субъекта
Федерации по реформированию и модернизации
жилищно-коммунального комплекса**

Риск	Вероятность наступления риска	Влияние риска на эффективность использования средств
Недостижение плановых показателей стратегий, концепций, целевых программ, касающихся реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса	Высокая	Сильное
Неисполнение положений нормативных правовых актов, несвоевременное внесение в них необходимых изменений, недостаточность нормативного правового обеспечения реализации мер государственной (муниципальной) поддержки, наличие коррупциогенных факторов в нормативной правовой базе	Средняя	Сильное
Высокая монополизация рынка услуг по управлению жилым фондом	Высокая	Сильное
Недостаточная прозрачность деятельности управляющих компаний	Высокая	Сильное
Осуществление управляющими компаниями экономически не обоснованных расходов	Высокая	Сильное
Отсутствие действенного контроля за деятельностью управляющих компаний, в том числе со стороны населения	Высокая	Сильное
Наличие значительной дебиторской и кредиторской задолженности организаций жилищно-коммунального комплекса	Высокая	Сильное
Наличие просроченной задолженности по лизинговым платежам в рамках реализации программы поддержки предприятий ЖКХ с использованием лизинговых схем	Высокая	Сильное
Упущения в системе мониторинга состояния ЖКХ, отсутствие систематизированных данных по проблемным моментам	Средняя	Сильное
Отсутствие четкой стратегии (порядка) распределения государственных (муниципальных) средств по направлениям, муниципальным образованиям	Средняя	Среднее

Окончание таблицы

Риск	Вероятность наступления риска	Влияние риска на эффективность использования средств
Неэффективное использование оборудования, техники и объектов недвижимости, приобретаемых за счет средств государственной (муниципальной) поддержки	Средняя	Сильное
Наличие объектов капитального строительства, которые длительное время не финансируются	Средняя	Сильное
Наличие проектно-изыскательских работ, по которым в дальнейшем строительство не осуществляется	Средняя	Сильное
Невыполнение плановых показателей финансирования мероприятий государственной (муниципальной) поддержки	Средняя	Сильное
Упущения в системе внутреннего контроля за выделением и использованием государственных (муниципальных) средств	Средняя	Среднее
Некачественное выполнение капитального ремонта многоквартирных жилых домов, завышение объемов выполненных работ, стоимости строительных материалов	Средняя	Сильное
При формировании планов мероприятий государственной (муниципальной) поддержки недостаточный учет мнения конечных получателей	Средняя	Среднее
Недостаточная доступность информации о мерах государственной (муниципальной) поддержки для получателей	Средняя	Среднее
Недостаточная информационная и консультационная поддержка управляющих компаний	Средняя	Среднее
Невыполнение показателей бизнес-планов инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств	Высокая	Сильное
Наличие резервов повышения эффективности использования энергетических ресурсов в ЖКХ	Высокая	Сильное

Оценка рисков проводится, как правило, экспертами. Применяется следующая шкала оценок: если вероятность наступления риска не превышает 1%, то она низкая, если вероятность составляет от 1 до 5%, то она средняя, если превышает 5%, то высокая; если риск влияет не более чем на 5% планового результата, то его влияние на эффективность использования средств низкое, если на 5–10% – то среднее, если более чем на 10% – то сильное.

В Республике Татарстан предпринимаются меры по внедрению механизмов управления рисками не только на уровне отдельных министерств, ведомств (главных распорядителей бюджетных средств), но и на отраслевом уровне. В 2013 г. в рамках Межведомственного координационного совета по вопросам государственного финансового контроля в республике подготовлены Методические рекомендации по совершенствованию системы контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства [5]. В них отражены современное состояние ЖКХ, объекты и субъекты контроля, его основополагающие принципы. Особенностью данного документа является то, что в нем систематизированы наиболее вероятные нарушения и недостатки в сфере ЖКХ (более 50 основных рисков), закреплены центры ответственности и предложены типовые мероприятия по управлению рисками. Отдельно рассмотрен вопрос о совершенствовании системы информационного обеспечения контроля.

Методические рекомендации по совершенствованию системы контроля в сфере ЖКХ направлены в Кабинет министров Республики Татарстан, доведены до уполномоченных в этой сфере министерств, ведомств, а также до муниципальных образований. Подобный подход соответствует положениям стандартов, руководств Международной организации высших органов финансового контроля.

Методология управления рисками использовалась также при разработке в рамках деятельности Межведомственного координационного совета по вопросам государственного финансового контроля в Республике Татарстан следующих документов:

- 1) заключения по результатам анализа и систематизации нарушений и недостатков, выявляемых органами государственного (муници-

пального) финансового контроля. Данный документ ежегодно готовится рабочей группой из представителей ведомств Республики Татарстан – Счетной палаты, Казначейства Министерства финансов, территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, управления Федеральной антимонопольной службы, Министерства внутренних дел, прокуратуры с участием муниципальных контрольно-счетных органов и в профилактических целях доводится до всех региональных министерств, ведомств и муниципальных образований;

2) концепции организации системы контроля за деятельностью автономных, бюджетных и казенных учреждений. В этом документе прописано распределение приоритетных направлений контрольной деятельности между органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, наблюдательным советом автономного учреждения, уполномоченным органом по имущественным и земельным отношениям, контрольно-счетными органами, уполномоченными органами по осуществлению контроля за размещением государственных (муниципальных) заказов и др.;

3) методических рекомендаций по выявлению коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, государственного и муниципального имущества. Этот документ предназначен для органов внешнего и внутреннего финансового контроля, он позволит системно организовать работу контрольных органов по выявлению коррупционных рисков в финансово-бюджетной сфере, смещая акценты от выявления нарушений в порядке ведения бухгалтерского учета к выявлению резервов дополнительных поступлений в бюджет, оптимизации бюджетных расходов, повышения эффективности использования государственного (муниципального) имущества.

Практика контрольной деятельности показывает, что большинство эпизодов неэффективного, незаконного расходования бюджетных средств устранить постфактум, как уже говорилось, практически невозможно. Для государства гораздо выгоднее организовать на уров-

не главных распорядителей бюджетных средств действенные механизмы управления рисками, чем принимать меры, когда нарушения и недостатки уже допущены.

Широкое внедрение в финансово-бюджетной сфере механизмов управления рисками, предполагающих идентификацию возможных нарушений и недостатков уже на этапе планирования бюджетных расходов, закрепление центров ответственности и разработку превентивных мер, позволит перейти от последующего контроля к предварительному и тем самым обеспечить более эффективное использование государственных ресурсов.

Литература

1. **Мельник Е.Д.** Управление бюджетными рисками. – URL: <http://www.uecs.ru/uecs-53-532013/item/2153-2013-05-25-06-16-42> (дата обращения 15.07.2013).
2. **The International** Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9130. Guidelines for Internal Control Standarts for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management. – URL: [http://www.issai.org/media\(577,1033\)/INTOSAI_GOV_9130_E.pdf](http://www.issai.org/media(577,1033)/INTOSAI_GOV_9130_E.pdf) (дата обращения 27.05.2013).
3. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 2010. – № 32. – Ст. 4329 (в редакции от 17.10.2013 см.: *Собрание законодательства РФ*. – 2013. – № 43. – Ст. 5575).
4. **Методические** рекомендации по организации системы внутреннего (ведомственного) контроля главного распорядителя бюджетных средств, ориентированной на профилактику коррупционных проявлений, одобренные Межведомственным координационным советом по вопросам государственного финансового контроля в Республике Татарстан 22 ноября 2012 г. – URL: http://www.sprt.ru/files/m_vn_kon.pdf (дата обращения 27.05.2013).
5. **Методические** рекомендации по совершенствованию системы контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Республике Татарстан. – URL: http://www.sprt.ru/files/metod_gkh13.pdf (дата обращения 20.11.2013).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 20.01.2014 г.

© Валеев А.Р., 2014