

## РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Пашкова Т.А., Геращенко И.П.

*ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет»,  
Омск, e-mail: pashkova31101975@mail.ru, ip\_gerashchenko@mail.ru*

Целями настоящей статьи являются развитие теоретических положений внешнего муниципального финансового контроля, рассмотрение направлений повышения эффективности управления муниципальными финансами благодаря повышению эффективности внешнего финансового контроля территориальных образований и финансовой политики муниципальных образований. В работе определение муниципального финансового контроля рассматривается с точки зрения его развития как института. Исследуются подходы к понятию «эффективность» в экономической литературе. Автором предложено понятие «эффективность» в сфере внешнего муниципального финансового контроля рассматривать как комплексное понятие. С использованием методов сравнительного анализа и обобщения в статье рассматриваются пути внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность органов внешнего муниципального финансового контроля. Указанным органам необходимо осуществлять идентификацию и всесторонний анализ выявленных рисков, а также выработку предложений и рекомендаций по их устранению. В исследовании предложены направления организации риск-ориентированного подхода в сфере муниципальных финансов, алгоритм его внедрения в деятельность органов внешнего финансового контроля муниципальных образований, дается классификация финансовых и бюджетных рисков. Выявление и устранение финансовых и бюджетных рисков и причин, им способствующих, в сфере муниципальных финансов является неотъемлемой частью всех аспектов деятельности органов внешнего финансового контроля. Применение научно обоснованной методики идентификации и оценки финансовых (бюджетных) рисков, а также управление ими будут способствовать повышению эффективности финансовой политики муниципальных образований и обеспечению финансовой безопасности государства.

**Ключевые слова:** внешний муниципальный финансовый контроль, институт, риск-ориентированный подход, эффективность, финансовый риск, бюджетный риск

## RISK-BASED APPROACH TO THE ACTIVITIES OF EXTERNAL MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL BODIES

Pashkova T.A., Gerashchenko I.P.

*Omsk State Pedagogical University, Omsk,  
e-mail: pashkova31101975@mail.ru, ip\_gerashchenko@mail.ru*

The purpose of this article is to develop theoretical provisions of external municipal financial control, to consider the directions of increasing the efficiency of municipal finance management due to increasing the efficiency of external financial control of territorial entities and the financial policy of municipal entities. In the work, the definition of municipal financial control is considered from the point of view of its development, as an institution. Approaches to the concept of «efficiency» in the economic literature are studied. The author suggests considering the concept of «efficiency» in the sphere of external municipal financial control as a complex concept. Using the methods of comparative analysis and generalization, the article considers the ways of introducing a risk-oriented approach into the activities of external municipal financial control bodies. These bodies need to identify and comprehensively analyze the identified risks, as well as develop proposals and recommendations for their elimination. The study proposes directions for organizing a risk-oriented approach in the field of municipal finance, an algorithm for its implementation in the activities of external financial control bodies of municipal entities, and provides a classification of financial and budgetary risks. Identification and elimination of financial and budgetary risks and the causes contributing to them in the field of municipal finance is an integral part of all aspects of the activities of external financial control bodies. The use of scientifically based methods for identifying and assessing financial (budgetary) risks, as well as managing them, will help to improve the efficiency of the financial policy of municipalities and ensure the financial security of the state.

**Keywords:** external municipal financial control, institution, efficiency, risk-oriented approach, financial risk, budget risk

### Введение

Повышение эффективности управления муниципальными финансами, укрепление финансовой устойчивости и финансовой безопасности муниципальных образований являются назначением деятельности органов внешнего муниципального финансово-

го контроля (далее – ВМФК). ВМФК является действенным механизмом обеспечения экономической безопасности муниципалитета. Поэтому актуальными являются вопросы развития всех сфер деятельности ВМФК и его совершенствования.

Сегодня актуальной задачей становится «повышение эффективности госу-

дарственной макроэкономической политики путем развития системы стратегического планирования, внедрения риск-ориентированного подхода с учетом потенциальных внешних и внутренних вызовов и угроз экономической безопасности Российской Федерации» [1].

**Целями исследования** являются развитие теоретических положений ВМФК и аспекты внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность органов ВМФК.

#### **Материалы и методы исследования**

В статье используются методы научно-го обобщения, наблюдения, моделирования, анализ осуществляется в соответствии с современными теоретическими подходами к организации риск-менеджмента в муниципальном секторе.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Несмотря на многочисленные научные исследования функционирования и развития ВМФК, на взгляд авторов, недостаточное внимание уделялось определению места и роли ВМФК в системе муниципальных финансов.

Рассматривая определение муниципального финансового контроля с точки зрения его развития, ряд исследователей [2-4] и авторы характеризуют его как институт или как «открытую эволюционирующую систему, объединяющую деятельность людей для достижения значимой цели».

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, ВМФК «является контрольной деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований» [5]. При определении термина ВМФК законодатели не раскрыли сущность понятия, а ограничились указанием субъектов (орган практической деятельности по осуществлению контроля), объектов муниципального финансового контроля (проверяемая экономическая система), методов его осуществления и перечислили полномочия его органов.

На современном этапе понятие ВМФК в широком смысле – это институт, реализующий независимый «финансовый контроль муниципальных финансов в целях соблюдения законодательства в процессе формирования, распределения и использования муниципальных финансов, обеспечивающий эффективное выполнение задач по повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований в целях их устойчивого социально-экономического развития» [6].

Рассмотрение ВМФК как института, реализующего контрольную функцию управ-

ления муниципальными финансами, непрерывное расширение задач и полномочий органов ВМФК, показывает взаимосвязь их деятельности и эффективности использования муниципальных ресурсов.

Следует отметить, что понятие «эффективность» достаточно многозначно, подходы к определению понятия «эффективность» в экономической литературе постоянно менялись: от классического подхода – «превышение результатов над затратами» – до подхода П. Дойла [7] – «удовлетворение нужд потребителей» – и Дж. Ван Гига [8] – «степень достижения ряда целей», и в настоящий момент подходы к определению понятия «эффективность» остаются дискуссионными. Так, при определении эффективности деятельности, управления, процесса, решений относительно экономической системы чаще используют принцип Парето-эффективности – экономическая система является сравнительно эффективной, если производит больше продукции или услуг при заданных затратах, чем другая [9].

В связи с этим авторы под эффективными понимали управленческие решения, действия, процессы, при которых получается наилучший результат при заданных ресурсах и не происходит снижения результатов в смежных областях, в сравнении с другими решениями, процессами, действиями и пр. Причем в случае рассмотрения эффективности ВМФК как функции управления муниципальными финансами под заданными ресурсами понимались расходы муниципальных образований на функционирование института ВМФК.

При оценке эффективности ВМФК исследователи используют совокупность разнообразных показателей, часть из которых рассчитывается по классической трактовке, часть имеют обратное соотношение, часть – более сложную экономическую интерпретацию. Следует отметить, что многие исследователи понятие «эффективность» часто трактуют как комплексное понятие, включающее в себя целый спектр категорий.

Кроме этого, оценка эффективности в исследованных методиках ведется в основном на основе определенного количества органов ВМФК, показатели функционирования которых становятся исходным материалом для оценки эффективности. В связи с этим под эффективностью ВМФК следует понимать «сравнительную эффективность, базирующуюся на анализе эффективности М. Фарелла и методе анализа свертки данных (DEA): ВМФК является эффективным, если при заданных ресурсах показывает наилучшие результаты» [10], превышающие граничные соотношения достигнутых

результатов и выделенных ресурсов. В этом случае оценка эффективности ВМФК рассматривается как определение расстояния между соотношением достигнутых результатов и заданных ресурсов данного ВМФК и граничными соотношениями достигнутых результатов и заданных ресурсов по исследуемым контрольно-счетным органам муниципальных образований.

Поэтому, на взгляд авторов, понятие «эффективность ВМФК» можно сформулировать как комплексное понятие, объединяющее в себе несколько категорий, в том числе результативность, качество, экономичность и иные, и отражающее достижение наилучших соотношений целевых критериев и заданных ресурсов по исследуемой системе органов ВМФК.

В настоящее время ВМФК интегрирован в бюджетный процесс и является механизмом, воздействующим на результаты использования муниципальных ресурсов.

Муниципальные образования подвергаются рискам, определенным не только сформированной структурой региональной экономики, но и изменениями федерального законодательства, объемов доходов местных бюджетов и реализуемых полномочий. Поэтому одной из актуальных проблем является обеспечение сбалансированности местных бюджетов, которая служит одним из индикаторов уровня местного самоуправления.

В ходе осуществления внешнего финансового контроля контрольно-счетными органами выявляются также замечания, отклонения, ущербы и риски, которые возможно рассматривать как «аномалии, которые подлежат выявлению и оценке» [11]. В Толковом словаре Ожегова слово «аномалия» трактуется как отклонение от нормы, общей закономерности, неправильность. При этом органы ВМФК используют различные методы аудита (контроля). Так, применяя метод стратегического аудита, органы ВМФК «выявляют риски недостижения стратегических целей, а также вырабатывают системные рекомендации по реализации мер и решений, способствующих минимизации соответствующих рисков» [12].

Для решения вышеуказанных задач органам ВМФК необходимо осуществлять идентификацию и всесторонний анализ выявленных рисков, а также выработку предложений и рекомендаций по их устранению. Все вышесказанное обуславливает применение риск-ориентированного подхода при проведении ВМФК.

На современном этапе развития в целях оценки рисков достижения целей социально-экономического развития территорий

применение риск-ориентированного подхода в деятельности органов ВМФК является наиважнейшим фактором, а также неотъемлемой частью всех аспектов деятельности органов ВМФК.

В сферу муниципального контроля риск-ориентированный подход интенсивно внедряется с момента принятия Федеральных законов «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [13] и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [14].

Понятие «риск-ориентированный подход» в литературе определяют по-разному: метод [13], способ [15] и комплекс взаимосвязанных принципов, процессов и процедур, осуществляемых уполномоченными органами [16, 17].

Как отмечает Счетная палата РФ, «риск-ориентированный подход – комплекс взаимосвязанных принципов, методов и инструментов осуществления деятельности контрольно-счетного органа, предусматривающий планирование и проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с использованием результатов оценки рисков» [15].

В Национальном стандарте Российской Федерации «Менеджмент риска. Методы оценки риска» под риском рассматривается следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей. Понимая под риском также «вероятность отклонения от ожидаемого результата вследствие воздействия неопределенности» [17], основной целью риск-ориентированного подхода для органов ВМФК можно считать «оценку реализуемости, рисков и результатов достижения стратегических целей» [12].

Органы ВМФК, осуществляя свою деятельность, устанавливают наличие бюджетных рисков у объектов аудита (контроля) – участников бюджетного процесса в отношении отдельных бюджетных процедур. Многочисленные нарушения, выявляемые органами ВМФК, свидетельствуют о наличии проблем при управлении бюджетными рисками. Но главными составляющими в деятельности органов ВМФК являются установление причин возникновения рисков, формулировка рекомендаций по управлению рисками участниками бюджетного процесса.

В целях осуществления внутреннего финансового контроля под бюджетными рисками главным администраторам бюджетных средств предлагается рассматривать «события, негативно влияющие на выполнение внутренних бюджетных процедур»

[18]. Бюджетные риски влияют на уровень устойчивости бюджета публично-правового образования, так как формируются на всех стадиях бюджетного процесса. Но в настоящий момент отсутствует универсальная классификация бюджетных рисков. Опыт выявления и управления бюджетными рисками преимущественно ограничен деятельностью органов внутреннего финансового контроля. Идентификация финансовых рисков (бюджетных рисков), а также их оценка и управление ими являются не только важными задачами органов ВМФК на будущее, но и реальностью на сегодняшний день. Поэтому для органов ВМФК одним из приоритетных полномочий является «оценка рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципального образования, предусмотренных документальной стратегического планирования» [19].

По мнению авторов, по своей сути риски можно классифицировать на финансовые и бюджетные. При этом финансовые и бюджетные риски различаются с точки зрения их значимости (масштабности): финансовые охватывают всю совокупность муниципальных финансов, а бюджетные охватывают только ту часть муниципальных финансов, которая предназначена для формирования и использования муниципальных денежных фондов, и связаны со спецификой бюджетного процесса муниципального образования.

Финансовые риски обусловлены внешними факторами воздействия на муниципальные финансы: макроэкономическими и политическими проблемами, социально-демографическими тенденциями, возникающими на государственном уровне.

По мнению авторов, финансово-бюджетные риски можно классифицировать по следующим критериям: значимости (масштабности), характеру возникновения, уровню бюджетной системы, форме денежных средств, стадии бюджетного процесса, времени действия, значимости возможных последствий, вероятности появления, сфере возникновения (таблица).

В настоящее время отсутствуют единая методика риск-ориентированного подхода, а также критерии определения рисков по видам финансового контроля. Апробация указанного подхода в деятельности органов ВМФК находится в начальной стадии своего развития. Существующие различия в статусе муниципальных образований, объемах местных бюджетов, сферах контроля и количестве бюджетополучателей, численности состава контролирующих органов обуславливают сложности в реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении внешнего аудита на муниципальном уровне. Поэтому при осуществлении аудита (контроля) органам ВМФК необходимо поэтапно внедрять элементы риск-ориентированного подхода.

Классификация финансово-бюджетных рисков

| № п/п | Критерий                            | Виды рисков   |
|-------|-------------------------------------|---|
| 1.    | По значимости (масштабности)        | – финансовые;<br>– бюджетные  |
| 2.    | По характеру возникновения          | – функциональные, возникающие внутри финансовых отношений;<br>– организационные, возникающие в ходе бюджетного процесса   |
| 3.    | По уровню бюджетной системы         | – риски федерального бюджета;<br>– риски регионального бюджета;<br>– риски местного бюджета   |
| 4.    | По форме денежных средств           | – риски при формировании доходной части бюджета;<br>– риски при формировании расходной части бюджета  |
| 5.    | Стадия бюджетного процесса          | – риски на стадии подготовки проекта бюджета;<br>– риски в ходе исполнения бюджета;<br>– риски ведения бюджетного учета, в том числе составления бюджетной (бухгалтерской) отчетности |
| 6.    | По времени действия                 | – единовременные, действующие в течение одного бюджетного периода;<br>– постоянные (многолетние, повторяющиеся)   |
| 7.    | По значимости возможных последствий | – значимые, влекущие значительные финансовые диспропорции (несоответствия);<br>– второстепенные   |
| 8.    | По вероятности появления            | – действительные;<br>– вероятные  |
| 9.    | По сфере возникновения              | – правовые, обусловленные внесением изменений в федеральное законодательство;<br>– техногенные, обусловленные возникновением чрезвычайных ситуаций, форс-мажорных обстоятельств       |



Во-первых, важно разработать методическую основу (стандарт, методические рекомендации) по применению риск-ориентированного подхода органами ВМФК в контролируемых сферах.

Во-вторых, внедрять элементы риск-ориентированного подхода необходимо через апробацию методического обеспечения.

Для эффективного управления финансовыми и бюджетными рисками в целях их минимизации как в бюджетном процессе, так и при использовании муниципальных ресурсов нужно системно решать вопросы кадрового, финансового и методического обеспечения деятельности органов ВМФК.

### Заключение

Развитие муниципальных финансов невозможно без реализации эффективной контрольной функции муниципальных финансов, реализуемой органами ВМФК.

На современном этапе совершенствования ВМФК основное внимание уделяется развитию его теоретических и методических основ деятельности, повышению эффективности ВМФК, созданию целостной системы контроля за реализацией стратегически значимых проектов социально-экономического развития государства и территорий муниципалитетов.

Применение риск-ориентированного подхода в деятельности органов ВМФК поможет выявлению и устранению финансовых и бюджетных рисков и причин, им способствующих, в сфере муниципальных финансов. Применение научно обоснованной методики идентификации и оценки финансовых (бюджетных) рисков, а также управление ими будут способствовать повышению эффективности финансовой политики муниципальных образований и обеспечению финансовой безопасности государства.

### Список литературы

1. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/401425792/paragraph/1:0> (дата обращения: 12.11.2024).
2. Алюшева А.М. Муниципальные финансы и направления их развития в современных условиях // Экономическое просвещение. 2018. № 1 (1). С. 5-9.
3. Васильева М.В., Нилова А.С. Предпосылки и факторы институциональных преобразований государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля в условиях программного бюджета // Финансы и кредит. 2011. № 39 (471). С. 25-38.
4. Матвеева О.Ю. Финансовое обеспечение местного самоуправления: институциональный подход // Государ-

ственное управление. Электронный вестник. 2013. № 36. С. 238-251.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12112604/> (дата обращения: 12.11.2024).

6. Герашенко И.П., Пашкова Т.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: теоретический аспект // Финансы и кредит. 2017. Т. 23, № 43. С.2558-2574.

7. Doyle P., Stern P. Marketing Management and Strategy. Pearson Education Ltd, 2006. 233 p.

8. Колодийчук В.А., Колодийчук И.А. Социально-экономические аспекты категории эффективности // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. № 2. [Электронный ресурс]. URL: [http://7universum.com/pdf/economy/2\(13\)/Kolodiychuk.pdf](http://7universum.com/pdf/economy/2(13)/Kolodiychuk.pdf) (дата обращения: 28.11.2024).

9. Романовский М.В. Факторы обеспечения устойчивости национальной финансовой системы // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 3 (75). С. 15-26.

10. Farrell M.J. The measurement of productive efficiency // Journal of the Royal Statistical Society. 1957. Series A (General). № 120 (3). P. 253–290.

11. Омельченко В.В. Внешний государственный контроль управления федеральными ресурсами: риск-ориентированный подход // Вестник АКСОР. 2015. № 3/2015(35). С. 98-110.

12. СГА 105 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 10.11.2020 № 17ПК) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400157141/> (дата обращения: 12.11.2024).

13. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/) (дата обращения: 12.11.2024).

14. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/document/74449814/paragraph/234:0> (дата обращения: 12.11.2024).

15. Стандарт 1.8 «Риск-ориентированный подход в контрольной и экспертно-аналитической деятельности» (утв. приказом Контрольно-счетной палаты Москвы от 04.12.2023 № 80/01-05) [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp.mos.ru/documents/standarty/> (дата обращения: 12.11.2024).

16. Концепция риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 22 июня 2021 г. № 44К (1487)) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/401408692/> (дата обращения: 12.11.2024).

17. Грудинина И.П., Перко Н.В. Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования) // Вестник МГТУ. 2012. том 15, № 1. С. 161-170.

18. Приказ Министерства финансов РФ от 07 сентября 2016 г. № 356 «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля» [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=115961](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=115961) (дата обращения: 16.11.2024).

19. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12182695/> (дата обращения: 12.11.2024).