

Научно-исследовательский финансовый институт  
Министерства Финансов Российской Федерации  
(НИФИ Минфина России)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРИМЕНЕНИЯ  
РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ОРГАНИЗАЦИЯХ  
БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ НА БАЗЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Москва 2024

**Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта: научный доклад. – М.: Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, 2024. – 66 с.**

**ISBN 978-5-6053308-1-3**

Коллектив авторов:

И. В. Алексеева – научный сотрудник Центра финансового менеджмента в государственном секторе, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации

М. Е. Николаев – руководитель Центра финансового менеджмента в государственном секторе, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации

С. А. Табалина – старший научный сотрудник Центра финансового менеджмента в государственном секторе, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации

В данном докладе обобщены результаты исследования по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта оценки рисков со стороны руководителя организации бюджетной сферы и сотрудника (работника), исполняющего операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры.

Ключевые слова: внутренний финансовый контроль; организации бюджетной сферы; управление рисками; бюджетный риск; риск-ориентированный подход

*Данный доклад представляет собой результат работы по научно-методическому обеспечению, выполненной за счет бюджетных средств по Тематическому плану НИР Научно-исследовательского финансового института в 2023 году. Содержание доклада актуально по состоянию на 1 ноября 2024 года и не отражает официальную позицию Министерства финансов Российской Федерации.*

© НИФИ, 2024

© Коллектив авторов, 2024

**Proposals for improving the application of a risk-oriented approach in budgetary organizations based on foreign experience: scientific report. – Moscow: Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 2024. – 66 p.**

**ISBN 978-5-6053308-1-3**

Authors:

Irina Alekseeva – Researcher of the Public Sector Financial Management Center, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

Maxim Nikolaev – Head of the Public Sector Financial Management Center, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

Svetlana Tabalina – Senior Researcher of the Public Sector Financial Management Center, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation

This report summarizes the results of a study on improving the application of a risk-oriented approach in budgetary organizations based on foreign experience in assessing risks on the part of the head of a budgetary organization and an employee (worker) performing operations (actions) to implement a budget procedure.

Key words: internal financial control, public sector organizations, risk management, budget risk, risk-based approach

*The report includes results of scientific and methodological support work carried out at the expense of budgetary funds under the 2023 Theme Plan of Financial Research Institute. Proposals of the report are relevant at November 1, 2024. The views and opinions expressed in this report do not reflect the official policy or position of the Ministry of Finance of the Russian Federation.*

© NIFI, 2024

© Authors, 2024

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1 АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ РИСКОВ СО СТОРОНЫ РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ И СОТРУДНИКА (РАБОТНИКА), ИСПОЛНЯЮЩЕГО ОПЕРАЦИИ (ДЕЙСТВИЯ) ПО ВЫПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЦЕДУРЫ .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Обоснование выбора стран для анализа .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Республика Болгария .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Южно-Африканская Республика .....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 Республика Хорватия.....</b>	<b>17</b>
<b>1.5 Республика Северная Македония .....</b>	<b>23</b>
<b>1.6 Республика Албания.....</b>	<b>24</b>
<b>1.7 Республика Ирландия .....</b>	<b>27</b>
<b>1.8 Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии .....</b>	<b>29</b>
<b>1.9 Выводы по результатам анализа зарубежного опыта оценки рисков со стороны руководителя организации бюджетной сферы и сотрудника (работника), исполняющего операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры.....</b>	<b>32</b>
<b>2 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИНТЕГРАЦИИ В ОЦЕНКУ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ОРГАНИЗАЦИЯХ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ.....</b>	<b>40</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>61</b>

## **1 АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ РИСКОВ СО СТОРОНЫ РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ И СОТРУДНИКА (РАБОТНИКА), ИСПОЛНЯЮЩЕГО ОПЕРАЦИИ (ДЕЙСТВИЯ) ПО ВЫПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**

### **1.1 Обоснование выбора стран для анализа**

Цель анализа зарубежного опыта – выявить оптимальные для отечественных организаций бюджетной сферы подходы к распределению между руководителями и сотрудниками функций и обязанностей по оценке рисков в процессе управления рисками.

Исходя из этого, выбор стран для анализа осуществлялся с учетом следующих критериев:

- наличия практического опыта по организации процесса управления рисками в организациях бюджетной сферы, в частности по распределению функций и обязанностей по оценке рисков;
- осуществления нормативно-правового регулирования в сфере управления рисками;
- возможности изучения актуальных нормативных правовых актов и иных документов по вопросам управления рисками, размещенных в открытом доступе.

С учетом соответствия приведенным критериям в целях разработки предложений по интеграции в оценку бюджетных рисков зарубежного опыта применения риск-ориентированного подхода в организациях бюджетной сферы проанализирован опыт таких стран, как:

- Республика Болгария;
- Южно-Африканская Республика;

- Республика Хорватия;
- Республика Северная Македония;
- Республика Албания;
- Республика Ирландия;
- Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

## **1.2 Республика Болгария**

Основным документом, регулирующим обязанности руководителей организаций государственного сектора Республики Болгария (далее – Болгария) по управлению рисками, включая такой элемент процесса управления рисками, как оценка рисков, является Закон о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе, положения которого применяются в организациях государственного сектора [1, ст. 2, ч. 1].

Оценка рисков в соответствии с Законом о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе является элементом процесса управления рисками, включающего выявление, оценку и контроль потенциальных событий или ситуаций, которые могут негативно повлиять на достижение целей организации, и предназначенного для обеспечения разумной уверенности в том, что цели деятельности организации будут достигнуты [1, ст. 12, ч. 2].

Законом о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе определены понятия риска и разумной уверенности [1, Дополнительные положения, § 1].

Риск законодательно определяется как событие, которое повлияет на достижение целей организации. Риск измеряется его эффектом и вероятностью его возникновения [1, Дополнительные положения, § 1, п. 5].

Разумная уверенность – это удовлетворительный уровень уверенности в

---

том, что цели деятельности организации будут достигнуты, который обеспечивается затратами на внутренний контроль, не превышающими ожидаемых выгод от него [1, Дополнительные положения, § 1, п. 4].

Управление рисками законодательно определено как обязательный элемент финансового менеджмента и контроля [1, ст. 10, ч. 1, п. 2].

Методические указания по управлению рисками в организациях государственного сектора и Методические указания по элементам финансового менеджмента и контроля утверждены приказом министра финансов<sup>1</sup>, который в соответствии с Законом о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе [1, ст. 17, ч. 1] отвечает за разработку, распространение и актуализацию методических руководящих принципов в области финансового менеджмента и контроля в государственном секторе. Методические указания по применению закона обязательны к применению организациями государственного сектора и подлежат опубликованию на сайте Министерства финансов [1, ст. 17, ч. 2].

Руководитель организации, согласно Закону о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе, несет ответственность:

- за определение целей организации, выявление рисков их недостижения и внедрение адекватных и эффективных систем финансового менеджмента и контроля;
- за управление рисками.

Для осуществления деятельности по управлению рисками руководители организаций государственного сектора утверждают стратегии управления рисками, которые обновляются каждые три года или при возникновении

---

<sup>1</sup> Приказ № ЗМФ 184 от 06.03.2020.

существенных изменений в рисковом среде. Контрольные мероприятия, направленные на снижение риска, анализируются и актуализируются не реже одного раза в год [1, ст. 12, ч. 3].

Большое внимание в стратегии уделяют управлению операционными рисками, с которыми организация сталкивается ежедневно и которые могут повлиять на выполнение операционных процессов и действий [2].

Операционные риски возникают во всех видах деятельности организации, их идентификация и управление ими дают руководству возможность избежать финансовых потерь, сохранить репутацию организации и добиться успешной реализации основных целей.

При разработке стратегий управления рисками организации включают в документ категоризацию областей рисков [2].

Операционные риски:

- ежедневные сложности в реализации операционных процессов и мероприятий;
- текучесть и некомплектность кадрового состава;
- отсутствие подготовленных и обученных сотрудников для выполнения целей, задач и мероприятий;
- допущение ошибок из-за большой загруженности;
- некачественное осуществление деятельности одними структурными подразделениями, что приводит к затруднениям в деятельности других подразделений;
- технологические проблемы при осуществлении деятельности;
- выполнение проектов без необходимой оценки рисков.

Экономические и финансовые риски:

- непредоставление необходимых бюджетных средств;



Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

- несоответствие планируемых бюджетных средств по размеру и периоду (трехлетнему, годовому, квартальному, месячному), виду деятельности;
- незастрахованные риски или неприемлемая стоимость страхования;
- ответственность за ущерб, причиненный третьим лицам;
- отсутствие актуализированной учетной политики, индивидуального (рабочего) плана счетов и внутренних нормативных документов;
- отсутствие обновленных правил и процедур внутреннего аудита.

Риски информационной безопасности:

- сбой в работе информационной системы;
- потеря, фальсификация или ненадлежащее управление данными;
- несанкционированный доступ;
- злоупотребление, умышленное, злонамеренное или непреднамеренное воздействие на физическую защищенность информационной базы, документов, регистров на бумажных или иных материальных носителях;
- хищение или неправомерное использование материальных активов или денежных средств.

Юридические/регуляторные риски – изменение законодательства, что в свою очередь может привести к изменению требований к осуществлению определенных видов деятельности.

Управленческие риски:

- неспособность руководства и персонала выполнять положения и внутренние правила;
-

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

- неудовлетворительный внутренний контроль;
- отсутствие квалифицированного персонала;
- отсутствие четких процедур коммуникации, отчетности и контроля за эффективностью;
- неадекватная кадровая политика;
- предоставление недостоверной информации от различных уровней в структуре организации, которое может привести к принятию неверных управленческих решений.

Контрактные риски:

- отсутствие гарантийных или других положений о возмещении убытков;
- нарушение правил государственных закупок;
- неправильная формулировка в договорах требований к подрядчику и его обязанностям;
- заключение договоров с компаниями/организациями, которые не в состоянии их выполнить.

В соответствии с Методическими указаниями по управлению рисками в организациях государственного сектора, утвержденными приказом Минфина Республики Болгария № ЗМФ-184 от 06.03.2020, в организациях в целях построения процесса управления рисками применяется модель трех линий защиты.

Первая линия защиты:

- руководитель организации;
- владельцы рисков;
- сотрудники организации.

Вторая линия защиты – риск-менеджер, структура (рабочая группа) по

---

управлению рисками.

Третья линия защиты – внутренний аудит.

Участниками процесса управления рисками, включая оценку рисков, являются руководство и все сотрудники организации.

В зависимости от специфики вида деятельности, а также размера организации руководитель организации приказом назначает риск-менеджера и формирует структуру, которая осуществляет руководство процессом управления рисками организации на соответствующий год и отчитывается перед руководителем организации о ходе реализации мероприятий по снижению выявленных рисков.

Оценка рисков в организациях государственного сектора Болгарии осуществляется с точки зрения вероятности их возникновения, а также их воздействия.

Процесс оценки рисков в организациях государственного сектора Болгарии проводится в следующем порядке.

Все сотрудники организации осуществляют текущую идентификацию рисков. Каждый отдельный сотрудник имеет право и возможность информировать специалиста по оценке рисков о вероятных рисках для достижения целей организации или отдельного структурного подразделения, в котором он осуществляет свою деятельность.

Специалист по оценке рисков рассматривает полученную информацию на предмет наличия оснований для информирования риск-менеджера (руководителя структуры по управлению рисками).

В любом случае, при выявлении сотрудником риска и непринятия мер специалистом по оценке риска для сообщения в структуру по управлению рисками, сотрудник имеет право сообщить об этом руководителю структуры

---

по управлению рисками.

Процесс управления рисками может быть автоматизирован, например, в фонде «Сельское хозяйство» у каждого сотрудника – участника процесса управления рисками создается профиль пользователя с правами доступа согласно специфике его деятельности [3].

В систему оценки рисков вносят стратегические цели организации (это обязанность руководителя комитета по управлению рисками или уполномоченного им члена комитета) и для каждой из них добавляют применимые риски.

Аналогичный алгоритм применяется и к операционным целям деятельности. Кроме целей деятельности организации, определяют и цели деятельности отдельных структур внутри ее. Для каждой из целей также выявляют применимые риски.

Выявление рисков, связанных с достижением определенной стратегической или операционной цели, должно осуществляться на основе следующих последовательных действий:

а) анализа основных мероприятий и процессов, связанных с достижением каждой стратегической или операционной цели;

б) определения неблагоприятных событий (рисков), которые могут возникнуть и повлиять на определенную деятельность или процесс.

Риски могут быть выявлены такими методами, как:

- анализ процессов и деятельности;
- анализ документов;
- инспекция на месте для выявления текущей проблемы в деятельности;
- анкеты и опросы сотрудников;

- получение данных о существующих рисках от сотрудников учреждения по их инициативе (вне рамок анкетирования и опросов);
- иные способы по усмотрению руководителей подразделений.

Выявленные риски описываются формулой  $\text{риск} = \text{причина} + \text{проблема} + \text{следствие}$ .

Вследствие необходимости уделять серьезное внимание основным рискам, а также ограниченных возможностей организации требуется выявление и управление не более чем 20–30 рисками, реализация которых наиболее вероятна и которые имеют наибольшее потенциальное влияние на достижение стратегических и операционных целей.

Каждый риск оценивают индивидуально в зависимости от вероятности его реализации и степени воздействия на достижение целей организации при реализации риска.

Шкала оценки рисков выбирается организацией самостоятельно, как правило, используют трех- или пятибалльную шкалу для оценки вероятности и воздействия. Оценка самого риска может производиться по другой шкале, чем оценка вероятности и воздействия. Например, в Фонде сельского хозяйства вероятность и воздействие риска оценивают по пятибалльной шкале, а сам риск – по трехбалльной [3].

Оценку рисков осуществляют эксперты по оценке рисков с обязательным участием всех владельцев рисков. Сначала оценивают выявленные неотъемлемые риски, а затем остаточные.

Специалисты по оценке рисков при проведении оценки учитывают основные установленные средства контроля и их адекватность по отношению к рискам, которые они должны минимизировать.

Оценка выявленных неотъемлемых рисков осуществляется по методу Дельфи в два этапа – первоначальная оценка и повторная оценка. На первом этапе на основе перечня выявленных рисков каждый специалист по оценке рисков проводит независимую оценку, заполняя форму оценки потенциального воздействия каждого риска и вероятности его возникновения индивидуально. Оценку рисков производят также руководители структурных подразделений, специалисты по оценке рисков имеют доступ к этим оценкам [3].

После завершения этапа оценки рисков каждым из руководителей структурных подразделений и специалистами по оценке рисков поставленные оценки и дополнительные риски обсуждают на заседании структуры по управлению рисками. Порядок обсуждения устанавливается организацией при разработке стратегии.

Реестр рисков, в состав которого входит план управления рисками, утверждается на заседании структуры по управлению рисками.

Планы управления рисками включают результаты оценки рисков и содержат рекомендации для сотрудников организации по принятию мер по снижению рисков.

Руководитель структуры по управлению рисками направляет результаты оценки рисков руководителю организации.

На основании отчетности о выявленных рисках и их оценке определяется реакция на риск, которая напрямую зависит от риск-аппетита.

Риск-аппетит, которым, согласно Закону о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе, является риск, на который организация готова пойти, чтобы соответствовать своим стратегическим и операционным целям [1, Дополнительные положения, § 1], определяется руководителем

---

организации по предложению структуры по управлению рисками и – при необходимости – по согласованию со всеми специалистами по оценке риска.

### **1.3 Южно-Африканская Республика**

В Южно-Африканской Республике (далее – ЮАР) в целях внедрения и поддержания эффективных, действенных и прозрачных систем управления рисками применяется документ «Концептуальные основы управления рисками в общественном секторе» (далее – Основы управления рисками) [4], в котором понятие «риск» определено как нежелательный результат, фактический или потенциальный, деятельности учреждения по предоставлению услуг и/или по достижению целей другой деятельности, вызванный наличием одного или более факторов риска [4, гл. 1].

Основы управления рисками разработаны в соответствии с требованиями Закона об управлении государственными финансами [5] и Закона об управлении муниципальными финансами [6], согласно которым создание и поддержка эффективных, действенных и прозрачных систем управления финансами и рисками и внутреннего контроля относятся, прежде всего, к основным обязанностям бухгалтера [5, п. 38; 10, п. 62]. При этом, исходя из законодательно установленной ответственности руководителей за бухгалтерию, в разделе «Определения» Основ управления рисками термин «бухгалтер» означает: в организации, созданной в соответствии с Конституцией – главный исполнительный директор, в департаменте национального правительства – генеральный директор, в департаменте правительства провинции – заведующий департаментом, в муниципалитете – муниципальный управляющий и в муниципальном образовании – генеральный директор. Далее по тексту будем использовать термин «руководитель».

---

С учетом неоднородности учреждений общественного сектора в Основах управления рисками не предусмотрены требования, которые являются обязательными для всех учреждений без исключения. В этом документе изложены принципы и разъяснения, на основании которых учреждения могут и должны разработать свои системы управления рисками с учетом конкретных условий деятельности.

В зависимости от типа учреждения руководитель или совет директоров утверждают стратегию управления рисками, присущими целям деятельности учреждения, и разрабатывают в соответствии с утвержденной стратегией политику управления рисками.

Оценка рисков определена как систематический процесс количественной оценки или квалификации уровня риска, связанного с конкретной угрозой достижению целей деятельности учреждения или негативным событием, направленный на расширение доступной учреждению информации о рисках. Поскольку от учреждения не ожидают, что оно будет способно справляться со всеми рисками в равной степени, основная цель процесса оценки рисков заключается в определении приоритетности (ранжировании) наиболее существенных рисков [4, гл. 6].

Оценка риска осуществляется на основе вероятности его возникновения и его влияния на достижение конкретной цели учреждения, подверженной этому влиянию [4, гл. 6].

Оценка рисков проводится в три этапа:

- 1) оценка неотъемлемого риска, чтобы установить степень влияния риска при отсутствии действий, направленных на снижение влияния риска;
- 2) оценка остаточного риска для определения фактического остаточного уровня риска после осуществления действий, смягчающих



последствия влияния риска;

3) сопоставление остаточного риска с риск-аппетитом учреждения для определения необходимости дальнейших действий по снижению влияния риска.

В процессе управления рисками принимают участие многие структуры, специально сформированные для обеспечения эффективного достижения целей деятельности учреждения, например, директор по управлению рисками, комитет по управлению рисками, подразделение по управлению рисками и др. [4].

В учреждении должны быть разработаны внутренние документы, включающие конкретные положения, регулирующие вопросы организации и менеджмента каждого этапа процесса управления рисками. Такими внутренними документами учреждения, как указано в Основах управления рисками, являются стратегия и политика управления рисками, которые утверждает руководитель учреждения / совет директоров.

Стратегия управления рисками должна включать структуру управления рисками и порядок отчетности в рамках учреждения, описание методов управления рисками, руководство для каждого из участников процесса, детали анализа и обеспечения процесса управления рисками.

Политика управления рисками должна реализовываться в соответствии с принятой стратегией и содержать, в частности, подходы к управлению рисками в конкретном учреждении, перечень ключевых участников процесса с четко прописанными обязанностями каждого из них.

#### **1.4 Республика Хорватия**

В Республике Хорватия (далее – Хорватия) вопросы организации управления рисками в государственных учреждениях регулирует Закон

---

Республики Хорватия от 19 декабря 2006 г. № 71-05-03/1-06-2 «О системе внутреннего финансового контроля в государственном секторе» [7] (далее – закон о внутреннем контроле).

Понятие «риск» определено в законе о внутреннем контроле как возможность возникновения событий, которые могут негативно повлиять на достижение целей [7, ст. 5, п. 17].

Руководитель получателя бюджетных средств несет ответственность за определение и достижение организационных целей, управление рисками [7, ст. 7, п. 1, пп. «г»].

Для внедрения в деятельность учреждения процесса управления рисками руководитель учреждения должен принять стратегию управления рисками, ежегодно обновлять перечень рисков, значимых для всей деятельности. Контрольные мероприятия, направленные на снижение риска, необходимо анализировать и обновлять не реже одного раза в год [7, ст. 11, п. 1].

Министерство финансов Хорватии в целях оказания учреждениям государственного сектора методологической помощи по дальнейшему совершенствованию процесса управления рисками разработало руководство по управлению рисками в деятельности учреждений государственного сектора [8] (далее – руководство по управлению рисками), в котором приведены рекомендации по структуре стратегии управления рисками учреждения.

В стратегии, принимаемой учреждением, согласно рекомендациям, приведенным в руководстве по управлению рисками, должны быть положения о распределении между руководителями и сотрудниками учреждения функций в процессе управления рисками [8, приложение 11]. Конкретные рекомендации по распределению функций и обязанностей в руководстве по

---

управлению рисками отсутствуют.

Обязанности по созданию реестра рисков на уровне учреждения установлены для министерств, других получателей бюджета на уровне подраздела государственного бюджета, графств, городов, муниципалитетов [8, раздел 6 «Задачи и обязанности отдельных участников процесса управления рисками»].

Оценка рисков осуществляется по степени вероятности их возникновения и уровню их воздействия на результаты деятельности учреждения [8, раздел 4].

Для выявления риска чаще всего используют следующие методы:

- анализ данных/информации из плановых документов, отчетов, регламентов;
- анкеты для оценки риска;
- совместное обсуждение («воркшоп», «мозговой штурм») [8].

Информация о рисках должна обсуждаться коллективно с целью получения необходимой информации от сотрудников с разным опытом и знаниями.

Как правило, стратегические риски выявляют при подготовке стратегических документов и определении стратегических целей и приоритетов. Для выявления стратегических рисков могут быть использованы данные уже проведенного в целях создания стратегических документов анализа существующей ситуации, выявленных слабых сторон и недостатков, оценки возможных нежелательных событий, которые могут негативно повлиять на реализацию поставленных стратегических целей и приоритетов.

Помимо стратегических документов, источниками информации для определения стратегических рисков являются также:

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

- отчеты о реализации стратегических документов;
- многолетние бюджеты / финансовые планы;
- отчеты о прогрессе Республики Хорватия;
- отчеты внешнего государственного аудита;
- поправки к национальным нормативным актам и директивам ЕС, касающиеся областей деятельности учреждения;
- документы и информация, указывающие на изменения/тенденции в областях, связанных с деятельностью учреждения, и тому подобное. Стратегические риски необходимо определять и при принятии решений о проектах капитальных вложений, инвестициях через государственно-частное партнерство и т. п. [8].

Операционные риски чаще всего выявляют при подготовке документов оперативного планирования:

- годовых планов работ;
- планов инвестиций;
- планов закупок и заключения договоров;
- финансовых планов и т. д. [8].

Помимо документов оперативного планирования, источниками информации для определения операционных рисков также являются:

- отчеты об исполнении планов;
  - отчеты внешнего и внутреннего аудита, бюджетного контроля;
  - информация о трудностях в деятельности аналогичных учреждений, информация из СМИ;
  - анализ жалоб и судебных разбирательств;
  - сообщения о нарушениях в деятельности учреждения;
  - отчеты о результатах внедрения новых информационных систем;
-

– планы реорганизации деятельности, подготовленные проектные предложения и тому подобное [8].

Оценка риска должна основываться на анализе возможных причин и последствий риска, факторов риска и индикаторов риска.

Отправной точкой для оценки риска является качественное описание риска, с установленными причинами и последствиями риска, дополненное информацией в виде анализа факторов и индикаторов риска.

Факторы риска – это события, обстоятельства, тенденции, относящиеся к учреждению, характеру и внешним условиям его деятельности, которые могут увеличивать вероятность возникновения и последствия рисков, хотя и не обязательно имеют прямую причинно-следственную связь с рисками.

Индикаторы риска указывают или предупреждают, что определенные ситуации являются рискованными, особенно для рисков мошенничества и нарушений. Большое количество индикаторов одного и того же риска указывает на повышение вероятности его реализации.

Воздействие риска чаще всего оценивают по трехбалльной шкале – слабое, умеренное и высокое. Учреждения, в зависимости от своей специфики и потребностей, могут более детально оценивать воздействие риска, например, может быть использовано пять уровней: очень слабое, слабое, умеренное, высокое и очень высокое воздействие.

Выявленным уровням воздействия риска присваивают баллы (например, от одного до трех или до пяти, где один – слабое воздействие, а пять – очень высокое воздействие). Балльная шкала используется для целей расчета общей подверженности риску.

По возможности последствия риска должны быть выражены в денежных суммах, в этом случае балльная шкала привязывается к стоимостным величинам.

Вероятность также оценивают по трех- или пятибалльной шкале с присвоением аналогичной балльной оценки. Вероятность возникновения риска может быть выражена описательно (например: событие вряд ли произойдет, событие вероятно произойдет, событие скорее всего произойдет) или в процентах [8].

Подверженность риску представляет собой произведение расчетного уровня воздействия риска и расчетного уровня вероятности возникновения риска, т. е. произведение баллов, присвоенных расчетным уровням воздействия и вероятности риска.

Подверженность риску чаще всего представляется в виде матриц 3\*3 или 5\*5, в зависимости от используемой шкалы оценки степени воздействия и вероятности.

Министерство финансов Хорватии рекомендует оценивать остаточный риск, исходя из соображений, что на практике оценка риска основывается на том, что определенные средства контроля уже существуют, и, как правило, оценивается уровень остаточного риска [8].

Министерства Хорватии в соответствии с законом о внутреннем контроле и с учетом рекомендаций руководства по управлению рисками разрабатывают собственные стратегии управления рисками, в которых установлены роли, полномочия и обязанности участников процесса управления рисками.

Такие стратегии устанавливают участие всех сотрудников министерства в управлении рисками и требуют осознанной ответственности за выявление

---

рисков и управление ими, а также определяют конкретные обязанности ответственных лиц в процессе управления рисками.

### **1.5 Республика Северная Македония**

В Республике Северная Македония (далее – Македония) вопросы управления рисками в государственных учреждениях регулируются законом о государственном внутреннем финансовом контроле [9], согласно которому риск определен как вероятность наступления события, оказывающего негативное влияние на достижение целей субъекта, а управление рисками – это процесс определения и оценки внутренних и внешних рисков, которые могут негативно повлиять на достижение целей организации, и внедрение необходимых средств контроля для поддержания подверженности риску на приемлемом уровне или снижения последствий возможного риска до приемлемого уровня [9, ст. 3].

Министр финансов отвечает за координацию разработки, создания, внедрения и поддержания системы государственного внутреннего финансового контроля, а от его имени Центральное подразделение по гармонизации системы государственного внутреннего финансового контроля в Министерстве финансов [9, ст. 2] осуществляет подготовку и принятие подзаконных актов, инструкций и руководств.

Руководитель организации несет ответственность за управление рисками и за установление подотчетности в соответствии с переданными полномочиями и обязанностями [9, ст. 7]. Своим актом руководитель наделяет одного или нескольких руководителей, непосредственно подчиненных ему, полномочиями по управлению рисками [9, ст. 8].

В целях организации процесса управления рисками руководитель организации принимает стратегию управления рисками. Стратегия

управления рисками обновляется каждые три года, а также в случаях существенного изменения риска [9, ст. 15].

На основании закона о государственном внутреннем финансовом контроле [9, ст. 13, п. 2] министерством финансов разработаны и утверждены стандарты внутреннего контроля в государственном секторе [10] (далее – стандарты внутреннего контроля). Содержащиеся в этом документе стандарты содержат расширенную трактовку положений закона о государственном внутреннем финансовом контроле. Так, в стандарте отмечается, что учреждение должно систематически, не реже одного раза в год, анализировать риски, связанные с деятельностью, разрабатывать соответствующие планы действий по ограничению возможных негативных последствий этих рисков и определять сотрудников, которые будут нести ответственность за выполнение принятых планов [10, стандарт 11].

В стратегиях организаций государственного сектора Македонии как правило предусмотрено участие всех сотрудников в управлении рисками, а также установлены конкретные обязанности ответственных лиц в процессе управления рисками.

Основную ответственность за управление рисками несут:

- руководитель организации;
- руководители различных уровней в соответствии с их полномочиями и обязанностями.

### **1.6 Республика Албания**

Общие обязанности руководителей и сотрудников организаций государственного сектора Республики Албания (далее – Албания) в процессе управления рисками определены законом «О финансовом управлении и контроле», согласно которому руководители организаций государственного

---



сектора Албании обладают полномочиями по утверждению политик руководимых ими организаций, стратегических и годовых планов, в том числе стратегии управления рисками, планов достижения целей и контролю за достижением целей [11, ст. 8, п. 8].

Понятие «риск» определено в законе «О финансовом управлении и контроле» как возможность наступления определенного события, которое негативно повлияет на достижение целей субъекта [11, ст. 4, п. 11].

В целях организации управления рисками, одним из элементов которого является оценка рисков, руководитель организации государственного сектора утверждает стратегию управления рисками, которая обновляется каждые три года или при существенных изменениях в среде риска [11, ст. 21, п. 2].

Руководитель организации государственного сектора назначает уполномоченное должностное лицо – координатора рисков, ответственность и обязанности которого определяются указаниями министра финансов [11, ст. 10, п. 3]. Также руководитель организации государственного сектора наделен полномочиями по созданию группы стратегического управления [11, ст. 8, п. 8].

В группе стратегического управления обсуждаются ключевые вопросы и серьезные недостатки, возникающие в организации государственного сектора, которые представляются группе по результатам обсуждения вопросов, связанных с управлением финансами и контролем, на регулярных заседаниях руководителей подразделений организации государственного сектора. По результатам обсуждения группа стратегического управления принимает меры по устранению выявленных недостатков [11, ст. 27].

За выявление рисков, их оценку и создание реестра рисков, ставящих под угрозу достижение целей и успешное осуществление деятельности всех

---

структурных подразделений организации государственного сектора, несут ответственность руководители этих подразделений [11, ст. 11, п. 2].

В организациях государственного сектора руководитель структуры, ответственной за финансы организации, и непосредственно подчиненный руководителю организации (должностное лицо-исполнитель), несет ответственность перед руководителем за выявление рисков, их оценку и создание реестра рисков, ставящих под угрозу достижение целей и успешное осуществление деятельности возглавляемых ими структур [11, ст. 12, п. 3].

Министерство финансов Албании в лице центрального отдела гармонизации финансового управления и контроля отвечает за подготовку законов, инструкций, приказов и пособий в области финансового управления и контроля, за подготовку, распространение и обновление стратегий и методологических руководств по финансовому управлению и контролю в соответствии с принятыми международными стандартами внутреннего контроля, применимыми правилами и передовой практикой [11, ст. 26, п. 1].

Во исполнение положений закона о финансовом управлении и контроле, а также в целях оказания содействия организациям государственного сектора в построении системы управления рисками министерством финансов разработана инструкция «Об ответственности и обязанностях руководителя, координатора по финансам и контролю и координатора по рискам в подразделениях государственных учреждений» [12] (далее – инструкция об обязанностях).

В Албании так же, как и в других странах, при выявлении рисков применяется сочетание двух распространенных подходов к выявлению рисков «сверху вниз» и «снизу вверх» [12, п. 5.2.2].

Руководитель государственного учреждения несет ответственность за

---

разработку политик, утверждение и мониторинг реализации стратегии управления рисками в своей организации. Уполномоченный руководителем сотрудник (координатор рисков) отвечает за снижение рисков внутри организации. Кроме того, все менеджеры в каждом структурном подразделении должны нести ответственность за выявление, оценку, управление и документирование рисков в своих областях деятельности [12, п. 3.1].

Группа стратегического управления оказывает поддержку и консультирует руководителя организации государственного сектора по вопросам финансового управления и контроля, следит за эффективностью деятельности организации государственного сектора. Руководитель службы внутреннего аудита участвует в заседаниях группы стратегического управления без права принятия решений [12, п. 2.2.4].

### **1.7 Республика Ирландия**

В Республике Ирландия (далее – Ирландия) в целях оказания методологической помощи организациям сектора государственного управления (далее – организация) в построении эффективной системы управления рисками отделом государственного бухгалтерского учета Департамента государственных расходов и реформ разработано руководство по управлению рисками для государственных департаментов и ведомств [13] (далее – Руководство по управлению рисками).

В этом документе понятие «риск» определено как влияние той или иной неопределенности в виде внутренних и внешних факторов и событий, возникающих при осуществлении деятельности организации, на достижение ее целей.

Руководство по управлению рисками предписывает каждой организации

---

в рамках своей структуры управления разработать стратегию управления рисками. Каждое структурное подразделение организации должно разрабатывать активную политику управления рисками как часть своей системы управления [13, раздел 1].

В организации должны быть определены структуры по управлению рисками с четким распределением обязанностей и ответственности. В соответствии с Законом об управлении государственной службой 1997 года [14, ст. 4, ст. 9] руководители организаций должны в рамках задач каждого структурного подразделения четко определить роли и обязанности соответствующих должностных лиц. При этом в крупных организациях могут быть созданы отдельные структуры по управлению рисками, а в небольших организациях функции и роли по управлению рисками могут совмещаться с другими функциональными обязанностями.

В Ирландии ответственность за управление рисками в каждой организации несет главный бухгалтер организации [13, раздел 1].

В Руководстве по управлению рисками организациям предлагается использовать для выработки ими собственного подхода к оценке рисков варианты, основанные на методе «картирования рисков» на основе двух критериев: влияние и вероятность. Каждый сотрудник, являющийся владельцем риска, должен располагать достаточной информацией для правильной оценки своей роли при формировании реестра рисков. Он наделяется определенными полномочиями по внесению изменений в реестр рисков и по осуществлению контроля в процессе управления риском [13, подраздел 3.4].

Каждое структурное подразделение ведет свой собственный реестр рисков. Этот документ используется в качестве основы для реализации и

---

мониторинга деятельности по управлению рисками на уровне структурного подразделения.

На основе реестров рисков структурных подразделений формируется реестр рисков организации. В реестре рисков организации содержится перечень основных рисков и факторов неопределенности, с которыми сталкивается организация. Пересмотр реестров рисков осуществляется ежегодно.

### **1.8 Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии**

«Положение о бухгалтерской отчетности и аудите 2015» [15, часть 2] Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее – Великобритания) предусматривает включение эффективных механизмов управления рисками в систему внутреннего контроля для обеспечения ее надежности.

В целях повышения эффективности предоставляемых государственных услуг Министерство финансов Великобритании разработало документы, предназначенные для оказания помощи организациям государственного сектора в управлении рисками.

Таким документом является государственный функциональный стандарт GovS 006 «Финансы» [16], который применяется и к процессу управления рисками.

В Великобритании ведущая роль в управлении государственными финансами, возможностями и рисками при их использовании в деятельности государственной организации отведена главному бухгалтеру (бухгалтеру) [17, часть 3].

В кодексе лучшей практики корпоративного управления в центральных

---

государственных ведомствах [18] указано, что министр делегирует бухгалтеру соответствующего департамента (министерства) полномочия внутри департамента для выполнения решений министра и поддержки министра в принятии политических решений и управлении государственными средствами [18, часть 1].

Наряду с государственным функциональным стандартом GovS 006 «Финансы» [16] применяется «Оранжевая книга» [19], которая является основным документом, содержащим принципы управления рисками, а также подход к организации процесса управления рисками, обеспечивающий их (принципов) применение государственными учреждениями, различными по структуре, размеру и виду деятельности. В «Оранжевой книге» подчеркивается ошибочность установления какого-либо универсального подхода к управлению рисками или стандартизации методов управления рисками ввиду разнообразия структур организаций государственного сектора.

В «Оранжевой книге» понятие «риск» определено как влияние неопределенности на цели [19, приложение 5].

Основными принципами эффективной системы управления рисками, сформулированными в «Оранжевой книге», являются:

- для обеспечения наиболее эффективного достижения целей и решения задач государственных учреждений система управления рисками должна стать неотъемлемой частью деятельности организации в целом и на каждом из ее уровней;
- принятие решений, направленных на достижение целей организации, должно основываться на информации системы управления рисками как неотъемлемой части всей организационной деятельности учреждения;

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

- совместное участие в процессе управление рисками всех сотрудников организации на основе прозрачной и доступной информации и опыта;
- структура процессов управления рисками должна включать:
  - а) выявление и оценку рисков для их (рисков) приоритизации и определения способов управления рисками;
  - б) выбор, разработку и реализацию вариантов «обработки» риска, которые способствуют достижению намеченных результатов и управлению рисками до приемлемого уровня;
  - в) разработку интегрированного, глубокого и информативного мониторинга рисков и его функционирование;
  - г) своевременную, точную и полезную отчетность о рисках, которая обеспечивает условия для повышения качества принятия решений и поддержки органов управления и контроля в выполнении их обязанностей;
- непрерывное совершенствование управления рисками посредством обучения персонала и накопления опыта.

Относительно распределения ролей и обязанностей в процессе оценки рисков «Оранжевая книга» содержит рекомендации для бухгалтера, совета директоров и комитета по внутреннему аудиту и управления рисками организации государственного сектора.

С учетом принципа совместного участия всех сотрудников в процессе управления рисками бухгалтер организации должен обеспечить четкое распределение ролей и обязанностей в системе управления рисками работников различных уровней, доведение и внедрение в их деятельность указанной информации. В целях разработки направлений делегирования и

---

координации ролей и обязанностей по управлению рисками бухгалтер организации может использовать рекомендуемую в «Оранжевой книге» модель «трех линий защиты».

Описание задач, решаемых в процессе управления рисками на каждой из «линий защиты», может изменяться в зависимости от конкретной организации.

### **1.9 Выводы по результатам анализа зарубежного опыта оценки рисков со стороны руководителя организации бюджетной сферы и сотрудника (работника), исполняющего операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры**

Анализ зарубежного опыта управления рисками в организациях бюджетной сферы показал, что вопросы организации процесса управления рисками и ответственности за него во всех рассмотренных странах, кроме Великобритании и Ирландии, регулируют законы: о финансовом менеджменте и внутреннем финансовом контроле в государственном секторе (Республика Болгария, Республика Албания), о внутреннем финансовом контроле в государственном секторе (Республика Хорватия, Республика Северная Македония, об управлении государственными финансами и об управлении муниципальными финансами (Южно-Африканская Республика).

Методическое обеспечение системы управления рисками в организациях государственного сектора осуществляют министерства финансов, которые приняли методические рекомендации, инструкции и руководства по управлению рисками. Действие указанных методических документов при этом распространяется на все риски, с которыми сталкиваются в своей деятельности организации государственного сектора, а не только на бюджетные риски.

---



В Ирландии и Великобритании ведущая роль и ответственность в управлении рисками отведена главному бухгалтеру (бухгалтеру) государственной организации. В Ирландии это установлено в Руководстве по управлению рисками для государственных департаментов и ведомств, а в Великобритании – Положением о бухгалтерской отчетности и аудите 2015 г.

Понятие «риск» во всех странах определено в неразрывной связи с достижением целей организации. Риск измеряется эффектом его влияния на достижение целей организации и вероятностью его возникновения.

Методические рекомендации во всех странах, опыт которых был рассмотрен, содержат указание на необходимость разработки в учреждении и утверждении стратегии управления рисками. Исключением является Великобритания: в разработанной управлением государственных финансов Казначейства «Оранжевой книге» (Управление рисками – принципы и концепции) рекомендации по разработке стратегии управления рисками отсутствуют.

В таблице 1 представлен перечень основных документов, регулирующих вопросы управления рисками в организациях бюджетной сферы, принятых в странах, опыт которых был рассмотрен.

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

Таблица 1 – Основные документы по вопросам регулирования системы  
управления рисками в организациях бюджетной сферы

Страна	Законодательное регулирование вопросов управления рисками	Методическое обеспечение организации процесса управления рисками министерством финансов	Документ на уровне организации, регулирующий процесс управления рисками
Республика Болгария	Закон о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе	Методические указания по управлению рисками в организациях государственного сектора и Методические указания по элементам финансового менеджмента и контроля	Стратегия управления рисками
Южно-Африканская Республика	Закон об управлении государственными финансами; Закон об управлении муниципальными финансами	Концептуальные основы управления рисками в общественном секторе	Стратегия управления рисками
Республика Хорватия	Закон о системе внутреннего финансового контроля в государственном секторе	Руководство по управлению рисками в деятельности учреждений государственного сектора	Стратегия управления рисками
Республика Северная Македония	Закон о государственном внутреннем финансовом контроле	Стандарты внутреннего контроля в государственном секторе	Стратегия управления рисками
Республика Албания	Закон о финансовом управлении и контроле	Инструкция «Об ответственности и обязанностях руководителя, координатора по	Стратегия управления рисками

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

Страна	Законодательное регулирование вопросов управления рисками	Методическое обеспечение организации процесса управления рисками министерством финансов	Документ на уровне организации, регулирующий процесс управления рисками
		финансам и контролю и координатора по рискам в подразделениях государственных учреждений»	
Республика Ирландия		Руководство по управлению рисками для государственных ведомств и учреждений	Стратегия управления рисками
Великобритания	Нормативный акт Казначейства «Положение о бухгалтерской отчетности и аудите 2015»	Государственный функциональный стандарт «Финансы»; «Оранжевая книга»; Управление рисками – принципы и концепции	Рекомендации по разработке стратегии управления рисками не предусмотрены

Источник: составлено авторами.

Во всех методических документах разъясняются основные принципы построения эффективной системы управления рисками:

- определение стратегических и операционных целей на соответствующий период как обязательное условие выявления рисков и принятия мер по управлению ими;
- неотъемлемость процесса управления рисками от деятельности организации в целом;
- установление организационной структуры управления рисками;
- участие в процессе управления рисками всех работников

организации с четким распределением их ролей и обязанностей в процессе управления рисками;

– разработка информационного взаимодействия между работниками в процессе управления рисками.

Анализ рассмотренных документов по вопросам управления рисками позволяет сделать вывод, что в процессе оценки риска участвуют различные подразделения учреждения. Построение организационной структуры по управлению рисками зависит от размера учреждения и объема ресурсов, направляемых на достижение целей его деятельности.

Процедуры оценки рисков в рассмотренных странах заключаются в экспертной оценке вероятности реализации и воздействия риска участниками системы управления рисками с последующим обсуждением такой оценки и ее согласованием. Отправная точка для оценки риска – описание самого риска, его причин и последствий, а также событий и условий, которые увеличивают вероятность реализации риска и (или) усиливают его воздействие на организацию (факторов риска).

Для оценки вероятности, воздействия и самого риска используют трех- или пятибалльную шкалу.

Наиболее подробно процедуры оценки рисков описаны в документах организаций Болгарии и Хорватии. Процедуры оценки рисков в других странах существенно не отличаются.

Процедуры оценки рисков организациями документируются, например, в протоколах заседаний комитетов по риску, иных аналогичных структур, но такие документы организации не размещают в открытом доступе, как правило, с ними могут ознакомиться только участники структур по управлению рисками, руководители и внутренние аудиторы соответствующих

---

организаций, органы государственного финансового контроля. По указанной причине анализ конкретных примеров оценки рисков организациями государственного сектора в рамках настоящей аналитической записки невозможен.

Критерии оценки вероятности и воздействия рисков (условия, при которых вероятность или воздействие оценивают как низкие, средние или высокие) каждая организация разрабатывает самостоятельно, такие критерии зависят от внешних и внутренних условий деятельности организации и могут изменяться в связи с изменениями этих условий. В рассмотренных документах, регулирующих управление рисками, а также стратегиях управления рисками критерии оценки рисков не приводятся.

Управление рисками в зарубежных организациях бюджетной сферы направлено на минимизацию влияния рисков на достижение целей организации. Управление бюджетными рисками не обособлено, а является частью процесса управления всеми рисками организации бюджетной сферы.

Во всех странах управление рисками является одним из элементов финансового менеджмента и внутреннего контроля, для осуществления которого руководитель организации бюджетной сферы принимает стратегию управления рисками, устанавливающую в том числе и организационную структуру управления рисками. Распределение функций и полномочий в системе управления рисками, координация совместной работы всех подразделений в целях обеспечения их непрерывного взаимодействия и обмена информацией о выявленных рисках обеспечивает основу для совершенствования средств контроля, направленных на минимизацию риска, способствует повышению эффективности внутреннего контроля.

Руководитель организации непосредственно в процессе оценки рисков

---

обычно не участвует, а выполняет управленческую и организаторскую роль в построении всей системы управления рисками, включая распределение ответственности за управление рисками в организации.

В ряде стран ответственность за управление рисками возлагается на руководителей высшего звена управления. Например, в Болгарии заместители руководителя организации осуществляют координацию, организацию и информационное обеспечение деятельности по идентификации и оценке рисков, определению мер реагирования на риски, оказывают содействие руководителю организации в определении риск-аппетита и предоставляют рекомендации по приемлемым уровням риска.

В Хорватии на должность координатора по стратегическим рискам в министерстве может быть назначен государственный секретарь, а в других организациях государственного сектора – заместитель руководителя организации, а на должность координатора по операционным рискам в министерстве – генеральный секретарь или помощник министра, а в других организациях государственного сектора – менеджер, отвечающий за общие вопросы или финансы. Коллегия руководителей министерства обеспечивает эффективное управление рисками во всей организации.

В Северной Македонии эффективное управление рисками обеспечивает профессиональная коллегия, генеральный секретарь организации. В Албании ответственность за управление рисками возлагается на уполномоченное должностное лицо – должностное лицо высшего уровня управления в государственном учреждении.

Оценка риска (включая выявление, определение значимости (уровня) риска с применением критериев вероятности и степени влияния в целях формирования и ведения реестра рисков) осуществляется в двух

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

направлениях:

- «сверху вниз» – для рисков, влияющих на достижение стратегических целей организации;
- «снизу вверх» – для рисков, влияющих на достижение операционных целей деятельности.

Особое внимание в стратегиях организаций уделено управлению операционными рисками, с которыми организация сталкивается ежедневно и которые могут повлиять на выполнение операционных процессов и действий.

Исходя из этого, в оценке рисков (выявлении, определении значимости (уровня) риска, формирования и ведения реестра рисков) принимают участие различные группы сотрудников.

## **2 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИНТЕГРАЦИИ В ОЦЕНКУ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ОРГАНИЗАЦИЯХ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ**

В настоящее время вопросы оценки бюджетных рисков в организациях бюджетной сферы Российской Федерации регулируют федеральные стандарты внутреннего финансового аудита.

Оценка бюджетных рисков заключается в выявлении (обнаружении) бюджетного риска и в определении его значимости (уровня) с применением критериев вероятности и степени влияния в целях формирования и ведения реестра бюджетных рисков [20, разд. II].

Оценка бюджетных рисков и анализ способов их минимизации, а также анализ выявленных нарушений и (или) недостатков в целях ведения реестра бюджетных рисков и формирования предложений по его ведению бюджетных рисков являются обязанностями должностных лиц (работников) субъекта внутреннего финансового аудита и субъектов бюджетных процедур [21, разд. II, III].

Порядок оценки бюджетных рисков, формирования и ведения реестра бюджетных рисков установлен федеральным стандартом внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» [22, приложение № 1] и может быть конкретизирован ведомственными (внутренними) актами организаций бюджетной сферы по вопросам осуществления внутреннего финансового аудита. Для осуществления внутреннего финансового аудита разработаны Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков [23].

---



В Минфине России формирование и ведение (актуализация) реестра бюджетных рисков обеспечивает субъект внутреннего финансового аудита, в том числе на основе предложений субъектов бюджетных процедур по результатам осуществления ими оценки бюджетных рисков и анализа способов их минимизации, а также анализа выявленных нарушений и (или) недостатков [24, разд. II].

Аналогичные положения предусмотрены и в Судебном департаменте при Верховном суде РФ [25, пп. 7.19, 7.20], и в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии [26, пп. 12, 13].

В Российской академии наук (далее – РАН) порядок оценки рисков регулируется Порядком осуществления внутреннего финансового контроля в РАН, в котором приведены категории бюджетных рисков и установлен порядок их оценки [27]. Оценка бюджетных рисков осуществляется в процессе формирования (актуализации) карт внутреннего финансового контроля. Аналогичные положения содержатся и в локальном акте Федерального агентства по делам национальностей [28, п. 3].

Каждый из рассмотренных внутренних документов организаций бюджетной сферы в отношении порядка формирования реестра бюджетных рисков соответствует требованиям стандартов внутреннего финансового аудита. При этом оценка и формирование реестра бюджетных рисков направлены на минимизацию влияния рисков несоответствия, несоблюдения, нарушения требований бюджетного законодательства. Распределение ответственности, обязанностей и полномочий в организационной структуре организаций бюджетной сферы, координация и взаимодействие сотрудников в процессе оценки рисков в указанных выше документах также не предусмотрено, как и регулирование порядка управления рисками.

---

Документы Федерального казначейства «Положение об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» [29] (далее – Положение) и «Стандарт управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе» [30] (далее – Стандарт) разработаны в соответствии с требованиями Национальных стандартов Российской Федерации «Менеджмент риска. Принципы и руководство» [31] и «Менеджмент риска. Технологии оценки риска» [32] и содержат все необходимые положения в отношении организации и осуществления процесса управления внутренними рисками.

Положение [29] разработано в целях повышения эффективности системы управления в Федеральном казначействе и в отношении управления внутренними (операционными) казначейскими рисками определяет основные цели, задачи, принципы, требования к организации, осуществлению и структуре управления рисками в центральном аппарате Федерального казначейства (далее – ЦАФК), территориальных органах Федерального казначейства (далее – ТОФК), федеральном казенном учреждении «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» (далее – ФКУ «ЦОКР»).

Положение в части регулирования процесса управления рисками включает следующие разделы:

- термины и определения;
- принципы управления внутренними рисками;
- управление внутренними рисками;
- требования к организации, осуществлению и структуре

управления внутренними рисками.

Система управления внутренними рисками определена как

---

совокупность элементов и связей между ними, обеспечивающая управление внутренними рисками.

Управление внутренними рисками в Федеральном казначействе основывается на следующих принципах [29, разд. III]:

- системного подхода к управлению внутренними рисками;
- стандартизации управления внутренними рисками;
- непрерывности управления внутренними рисками;
- эффективности управления внутренними рисками;
- контроля функционирования системы управления внутренними рисками;
- гибкости и совершенствования системы управления внутренними рисками.

Положением установлены основные требования к организации и осуществлению управления внутренними рисками [29, разд. VIII]:

- требование взаимодействия и координации – в процессе осуществления деятельности по управлению внутренними рисками между ее участниками происходит взаимодействие, которое предполагает обмен информацией о внутренних рисках на систематической основе, а также координацию их усилий для решения задач управления внутренними рисками;
  - требование документирования – в процессе управления внутренними рисками результаты идентификации, анализа и оценки внутренних рисков, которые используются для целей мониторинга и формирования отчетности по ним, документируются в установленном порядке;
  - требование компетентности – субъекты системы управления внутренними рисками должны обладать необходимыми знаниями для
-

профессионального управления внутренними рисками;

– требование периодичности – в процессе управления внутренними рисками проводятся регулярный мониторинг и контроль эффективности системы управления внутренними рисками.

Организационная структура управления внутренними рисками состоит из трех уровней, для каждого из которых в Положении установлены полномочия и ответственность [29, разд. VIII]:

– руководство Федерального казначейства, уполномоченное подразделение;

– структурные подразделения центрального аппарата Федерального казначейства;

– руководство и структурные подразделения территориальных органов Федерального казначейства, ФКУ «ЦОКР».

Стандарт [30] устанавливает общие правила, требования и процедуры организации деятельности структурных подразделений ЦАФК, ТОФК, ФКУ «ЦОКР» при планировании и осуществлении управления внутренними (операционными) казначейскими рисками, предназначен для использования ими:

– при организации и осуществлении мероприятий по идентификации, анализу и оценке внутренних (операционных) казначейских рисков;

– при принятии управленческих решений по минимизации либо предотвращению в дальнейшей деятельности вероятности реализации внутренних (операционных) казначейских рисков;

– при формировании отчетности по результатам управления внутренними (операционными) казначейскими рисками.

В разделе «Термины и определения» Стандарта [30] приведены также определения<sup>2</sup> терминов «внутренний контроль» и «внутренний аудит».

Стандарт устанавливает перечень мероприятий, которые последовательно выполняются в процессе управления рисками, включая бюджетные риски, и определяет организацию и осуществление каждого из них [30, разд. III–VIII]:

- идентификация, анализ и оценка внутренних рисков;
- выбор способов реагирования на внутренние риски;
- мониторинг внутренних рисков;
- оценка эффективности функционирования системы управления внутренними рисками;
- контроль эффективности функционирования системы управления внутренними рисками;
- формирование отчетности в рамках управления внутренними рисками.

Стандартом установлены формы документов, применяемых при документировании мероприятий в процессе управления рисками, и указания по их заполнению [30, прилож. 1–4]:

- Классификатор внутренних (операционных) казначейских рисков по направлениям деятельности ТОФК;
- Реестр внутренних рисков;
- Реестр бюджетных рисков Федерального казначейства;
- Отчет о результатах управления внутренними рисками.

---

<sup>2</sup> Определения указанных понятий даны в соответствии с их определениями в Положении об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе, приведенными в разделах VI «Внутренний контроль» и VII «Внутренний аудит».

---

Рассмотренные документы Федерального казначейства сформированы с учетом требований стандартов управления рисками и особенностей деятельности казначейской системы Российской Федерации, соответствуют международному опыту управления рисками в организациях бюджетной сферы.

В целях развития системы управления рисками в организациях бюджетной сферы необходимо, по нашему мнению, сформировать систему выявления и оценки рисков во взаимосвязи с целями национальных проектов, государственных (муниципальных) программ, в реализации которых принимает участие организация бюджетной сферы, других целей деятельности организаций бюджетной сферы и их отдельных подразделений. Для этого рекомендуем предусматривать описание рисков при подготовке документов оперативного (годового) планирования деятельности таких организаций (например, обоснований бюджетных ассигнований, планов финансово-хозяйственной деятельности). Это создаст основу для последующей оценки и управления такими рисками. Включение описания и оценки рисков при подготовке документов годового планирования возможно реализовать сначала в пилотном режиме в отдельных главных администраторах бюджетных средств с последующим распространением этой практики на все организации бюджетной сферы.

Кроме того, рекомендуем помимо владельцев бюджетных рисков, по возможности привлекать к оценке рисков других специалистов организаций бюджетной сферы – квалифицированных должностных лиц (сотрудников) других подразделений (кроме субъекта внутреннего финансового аудита). Это обеспечит более объективную оценку рисков и позволит должностным лицам (сотрудникам) субъекта внутреннего финансового аудита получить более

---

полную информацию для ведения реестра бюджетных рисков.

При оценке вероятности и степени влияния рисков необходимо учитывать как внутренние, так и внешние условия деятельности организации бюджетной сферы и возможности их изменения в плановом периоде (для операционных целей) и на долгосрочном горизонте (для стратегических целей), например, возможные изменения законодательства и иных регулятивных норм, изменения в объемах финансирования, изменения в используемом программном обеспечении, государственные программы, инвестиционные проекты, в которых принимает участие организация бюджетной сферы, и т. п.

Участие должностных лиц (сотрудников) организаций бюджетной сферы в процедурах выявления рисков может быть обеспечено путем предоставления им возможности (например, через информационные системы) уведомлять о вновь возникших рисках и проблемах в минимизации уже выявленных рисков непосредственного руководителя и должностных лиц (сотрудников) субъекта внутреннего финансового аудита.

Для оценки степени влияния и вероятности реализации бюджетных рисков организации бюджетной сферы должны разработать критерии, в соответствии с которыми степень влияния и вероятность бюджетных рисков оценивают как «высокую», «среднюю» или «низкую». Такие критерии должны разрабатываться в соответствии с характером, целями и условиями деятельности организации бюджетной сферы. При существенном изменении характера, целей и (или) условий деятельности критерии должны также изменяться, но при отсутствии таких существенных изменений критерии оценки степени влияния и вероятности бюджетных рисков должны использоваться последовательно от периода к периоду.

---

Для оценки степени влияния рисков, последствия реализации которых могут быть оценены в денежном выражении, например, искажение бюджетной отчетности, ущерб, причиненный публично-правовому образованию, снижение экономности использования бюджетных средств, риск недостижения целевых показателей государственной (муниципальной) программы, выраженных в денежном измерении, возможно применять критерии, аналогичные используемым для оценки величины искажения информации в бюджетной отчетности в соответствии с пунктами 6 и 7 федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Осуществление внутреннего финансового аудита в целях подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности» [33].

Для оценки степени влияния риска искажения бюджетной отчетности возможно также использовать критерий, связанный с показателем качества финансового менеджмента по направлению «Оценка качества ведения учета и составления бюджетной отчетности», например, степень влияния риска искажения бюджетной отчетности оценивается как:

– низкая, если показатель оценки качества ведения учета и составления бюджетной отчетности в результате реализации риска снизится на 10% и менее;

– средняя, если показатель оценки качества ведения учета и составления бюджетной отчетности в результате реализации риска снизится более, чем на 10%, но меньше, чем на 25%;



Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

---

– высокая, если показатель оценки качества ведения учета и составления бюджетной отчетности в результате реализации риска снизится на 25% и более.

Прогнозируемое снижение показателей качества финансового менеджмента можно использовать для оценки влияния бюджетных рисков, результаты которых выражаются, в том числе, как снижение показателей оценки качества финансового менеджмента. Например, последствия реализации риска нарушения порядка составления, утверждения и ведения бюджетных могут оцениваться как:

– низкие, если показатель оценки качества управления расходами бюджета в результате реализации риска снизится на 10% и менее;

– средние, если показатель оценки качества управления расходами бюджета в результате реализации риска снизится более, чем на 10%, но меньше, чем на 25%;

– высокие, если показатель оценки качества управления расходами бюджета в результате реализации риска снизится на 25% и более.

В качестве критериев оценки влияния этого и аналогичных рисков в зависимости от характера их прогнозируемых последствий можно также использовать не интегрированный показатель оценки качества управления расходами бюджета, а отдельные группы показателей, например, показатели оценки качества управления расходами бюджета на финансовое обеспечение деятельности главного администратора бюджетных средств, показатели оценки качества управления расходами бюджета на социальное обеспечение и т.д.

Оценку степени влияния рисков, последствия реализации которых выражаются не в стоимостном измерении, осуществляют через оценку их

влияния на достижение целей деятельности организации бюджетной сферы, в том числе целей реализации национальных проектов, государственных (муниципальных) программ, ведомственных проектов, других целей деятельности организации бюджетной сферы, ее отдельных структурных подразделений.

Если последствия реализации бюджетного риска по мнению должностных лиц (работников), оценивающих этот риск, повлияют хотя бы на одну из целей деятельности организаций бюджетной сферы, ее структурных подразделений, степень влияния этого риска оценивают как высокую.

Если последствия реализации бюджетного риска по мнению должностных лиц (работников), оценивающих этот риск, не повлияют на достижение целей деятельности организации бюджетной сферы, ее структурных подразделений, степень влияния этого риска оценивают как низкую.

В остальных случаях последствия реализации бюджетного риска оценивают как средние.

Вероятность реализации подавляющего большинства рисков организаций бюджетной сферы в настоящее время возможно оценить только путем профессионального суждения (экспертной оценки, в том числе с использованием метода «мозгового штурма» или метода Дельфи), поскольку построение их модели, позволяющей дать обоснованную количественную оценку вероятности бюджетных и иных рисков деятельности организаций бюджетной сферы, представляется в обозримой перспективе маловероятным.

Для оценки вероятности реализации бюджетного риска организации бюджетной сферы устанавливают критерии (один или несколько) в

соответствии с характером риска и факторами риска (условиями, которые повышают вероятность его реализации).

Например, для оценки вероятности реализации риска нарушения риска законодательства о государственных (муниципальных) закупках можно использовать следующие критерии:

- изменения законодательства о государственных (муниципальных) закупках;
- изменения в программном обеспечении, используемом для планирования государственных закупок;
- смена ключевых сотрудников контрактной службы (контрактного управляющего);
- наличие нарушений законодательства о государственных (муниципальных) закупках в предыдущих периодах;
- существенное предстоящее увеличение объема государственных (муниципальных) закупок.

В этом случае для оценки вероятности реализации риска субъекты бюджетных процедур – участники оценки рисков – должны ответить на вопросы по соответствующим критериям и на основании этих ответов оценить вероятность реализации риска. Для упрощения итоговой оценки предпочтительно использовать нечетное количество критериев. Пример оценки вероятности реализации риска нарушения законодательства о государственных (муниципальных) закупках по отдельным критериям приведен в таблице 2.

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

Таблица 2 – Пример критериев оценки вероятности реализации риска нарушения законодательства о государственных (муниципальных) закупках

№ п/п	Критерий	Оценка вероятности на основании критерия		
		Низкая	Средняя	Высокая
1	Изменения законодательства о государственных (муниципальных) закупках, вступающие в силу плановом периоде	Изменений нет или они несут незначительные изменения	Существенные изменения есть, запланировано повышение квалификации сотрудников контрактной службы	Существенные изменения есть, повышение квалификации сотрудников контрактной службы не планируется
2	Изменения в программном обеспечении, используемом для планирования государственных закупок	Изменений нет либо они не влияют существенно на текущую деятельность контрактной службы	Предполагаются существенные изменения программного обеспечения	Программное обеспечение будет полностью заменено на другое или Изменения в законодательстве требуют изменений в программном обеспечении, но такие изменения пока не планируются
3	Смена ключевых сотрудников контрактной службы (контрактного управляющего)	Ключевые сотрудники (контрактный управляющий) планируют продолжить работу в организации	Часть ключевых сотрудников сменилась, новые сотрудники обладают необходимой квалификацией	Высокая текучесть кадров контрактной службы, нехватка специалистов, смена контрактного управляющего
4	Наличие нарушений законодательства о государственных (муниципальных) закупках	Нарушения не выявлялись либо выявлены малозначимые нарушения,	Выявлялись единичные нарушения органами государственного	Нарушения выявлялись неоднократно Или Несколько раз

Предложения по совершенствованию применения риск-ориентированного подхода  
в организациях бюджетной сферы на базе зарубежного опыта

№ п/п	Критерий	Оценка вероятности на основании критерия		
		Низкая	Средняя	Высокая
	закупках в предыдущих периодах	которые устранялись без негативных последствий	(муниципального) финансового контроля	повторялись одни и те же нарушения
5	Существенное предстоящее увеличение объема государственных (муниципальных) закупок	Существенное увеличение объема государственных (муниципальных) закупок не планируется	Запланировано существенное предстоящее увеличение объема государственных (муниципальных) закупок, в связи с чем в контрактную службу набраны новые сотрудники, обладающие необходимой квалификацией	Запланировано существенное предстоящее увеличение объема государственных (муниципальных) закупок, набор новых сотрудников в контрактную службу не планируется

Источник: составлено авторами.

Порядок оценки вероятности по установленным критериям организации бюджетной сферы определяют самостоятельно, например, она может оцениваться как средняя арифметическая оценки по нескольким критериям.

Все бюджетные риски, вероятность реализации и (или) степень влияния которых оценены как средние, должны переоцениваться в случае существенных изменений условий деятельности организации бюджетной сферы (например, при реорганизации), но не менее одного раза в год при актуализации реестра бюджетных рисков.

Для выявления, оценки и управления рисками целесообразно создать программный продукт (отдельно или как подсистему системы «Электронный бюджет»), предусмотрев в нем возможность описания рисков при составлении документов годового планирования, актуализации реестра бюджетных

рисков, возможность оценки вероятности и влияния рисков несколькими пользователями (владельцами бюджетных рисков, другими участниками системы управления рисков), непосредственных причин возможной реализации рисков и факторов, которые повышают вероятность их реализации, другой информации, необходимой в целях управления рисками.

В целях интеграции в оценку бюджетных рисков зарубежного опыта применения риск-ориентированного подхода в организациях бюджетной сферы предлагаем дополнить федеральные стандарты внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита», «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита», «Реализация результатов внутреннего финансового аудита», а также включить в проект методических рекомендаций по оценке бюджетных рисков положения, уточняющие:

- распределение ответственности при проведении оценки и минимизации бюджетных рисков (управлении бюджетными рисками);
- порядок информационного обмена при ведении реестра бюджетных рисков;
- порядок представления информации о результатах оценки и минимизации (устранения) бюджетных рисков.

Система управления бюджетными рисками включает:

- уровень должностных лиц (сотрудников): субъекты бюджетных процедур – исполнители отдельных операций (действий) по выполнению бюджетных процедур и контрольных действий;
- уровень владельцев бюджетного риска: субъекты бюджетных процедур, ответственные за выполнение (результаты выполнения) бюджетных процедур и реализацию мер по минимизации (устранению) бюджетных

рисков, руководители структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств;

– уровень должностных лиц (работников) субъекта внутреннего финансового аудита, обеспечивающего формирование и ведение реестра бюджетных рисков и осуществляющего мониторинг реализации мер по минимизации (устранению) бюджетных рисков;

– уровень руководителя главного администратора (администратора) бюджетных средств, ответственного за исполнение бюджетных полномочий и результаты деятельности, на которые влияют бюджетные риски.

В настоящее время федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» [21, п. 10] установлены обязанности субъектов бюджетных процедур:

– оценивать бюджетные риски;

– анализировать способы их минимизации;

– анализировать выявленные нарушения и (или) недостатки в целях формирования предложений по ведению реестра бюджетных рисков.

Предлагаем уточнить обязанности субъектов процедур по выявлению, оценке и минимизации бюджетных рисков следующим образом.

Субъекты бюджетных процедур – исполнители операций (действий) по выполнению бюджетных процедур, а также контрольных действий должны быть обязаны информировать руководителя соответствующего структурного подразделения, а при проведении аудиторских мероприятий – должностных лиц (работников) субъекта внутреннего финансового аудита:

– о вновь возникших бюджетных рисках или повышении вероятности или степени влияния существующих бюджетных рисков, которые они

---

выявили при исполнении своих должностных обязанностей;

– о неэффективности (недостаточности) контрольных действий, других мер, установленных в целях минимизации (устранения) бюджетных рисков.

Субъекты бюджетных процедур – владельцы бюджетных рисков, руководители структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств должны в случае выявления значимых бюджетных рисков, которые не могут быть минимизированы (устранены) на уровне владельца бюджетных рисков (например, если для устранения бюджетного риска необходимы изменения ведомственных (внутренних) актов главного администратора (администратора) бюджетных средств или нормативных правовых актов Российской Федерации), информировать о таких рисках руководителя главного администратора (администратора) бюджетных средств и (или) руководителя субъекта внутреннего финансового аудита.

В соответствии с федеральным стандартом внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» оценку бюджетных рисков осуществляют должностные лица (работники) субъекта внутреннего финансового аудита [21, п. 6] и субъекты бюджетных процедур [21, п. 10].

Для уточнения порядка оценки бюджетных рисков в целях ведения реестра бюджетных рисков в ведомственных (внутренних) актах главных администраторов (администраторов) бюджетных средств предлагаем конкретизировать:

– последовательность проведения оценки бюджетных рисков владельцами бюджетных рисков и должностными лицами (работниками) субъекта внутреннего финансового аудита;

– порядок действий в ситуации, когда оценки риска владельцем



бюджетного риска и субъектом внутреннего финансового аудита не совпадают.

В целях ведения (актуализации) реестра бюджетных рисков предлагаем предусматривать в ведомственных актах главных администраторов (администраторов) бюджетных средств следующую последовательность действий при оценке бюджетных рисков:

а) владельцы бюджетных рисков, руководители структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств, ответственные за результаты выполнения бюджетных процедур, выявляют бюджетные риски путем сбора информации у субъектов бюджетных процедур – исполнителей операций (действий), самостоятельно оценивают их и направляют соответствующую информацию субъекту внутреннего финансового аудита в целях ведения (актуализации) реестра бюджетных рисков. При выявлении владельцем бюджетных рисков новых значимых бюджетных рисков, а также при повышении владельцем бюджетных рисков оценки уже внесенных в реестр бюджетных рисков до уровня «значимый бюджетный риск» соответствующая информация направляется субъекту внутреннего финансового аудита незамедлительно после проведения оценки (переоценки) соответствующих бюджетных рисков. В остальных случаях владельцы бюджетных рисков, руководители структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств направляют информацию об их оценке, необходимости контрольных действий, других мер в целях минимизации (устранения) бюджетных рисков, а также характере и порядке осуществления таких контрольных действий (мер) при проведении актуализации реестра бюджетных рисков в установленном порядке;

б) субъект внутреннего финансового аудита на основе полученной от

---

владельцев бюджетных рисков, руководителей структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств информации, а также информации, указанной в п. 5 приложения № 1 к федеральному стандарту внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» [22], самостоятельно оценивает бюджетные риски, информация о которых направлена владельцами бюджетных рисков, руководителями структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств, а также бюджетные риски, которые выявлены должностными лицами (работниками) субъекта внутреннего финансового аудита, но не внесены на момент выявления в реестр бюджетных рисков и отсутствуют в информации, направленной владельцами бюджетных рисков, руководителями структурных подразделений главного администратора (администратора) бюджетных средств.

В случае если субъект внутреннего финансового аудита и владелец бюджетного риска присваивают бюджетному риску одинаковую оценку, соответствующая оценка включается в реестр бюджетных рисков.

В случае если оценки бюджетного риска субъектом внутреннего финансового аудита и владельцем бюджетного риска не совпадают, субъект внутреннего финансового аудита организует обсуждение оценки бюджетного риска с владельцем бюджетного риска.

Если по результатам обсуждения сформирована единая оценка бюджетного риска, такая оценка включается в реестр бюджетных рисков. Если по результатам обсуждения единая оценка бюджетного риска не сформирована, в реестр бюджетных рисков включают обе оценки: оценку бюджетного риска владельцем риска и оценку бюджетного риска субъектом внутреннего финансового аудита. При этом субъект внутреннего финансового

---

аудита осуществляет годовое планирование аудиторских мероприятий на основании своей оценки бюджетного риска.

Кроме того, предлагаем предусматривать в ведомственных (внутренних) актах главных администраторов (администраторов) бюджетных средств возможность привлечения к оценке бюджетных рисков других должностных лиц (сотрудников) главного администратора (администратора) бюджетных средств, обладающих необходимыми знаниями и навыками и не являющихся владельцами оцениваемого бюджетного риска и должностными лицами (сотрудниками) субъекта внутреннего финансового аудита.

В целях информирования руководителя главного администратора (администратора) бюджетных средств о бюджетных рисках предлагаем включать в заключение по результатам аудиторского мероприятия<sup>3</sup> [33, п. 4, пп. «в»] и годовую отчетность о результатах деятельности субъекта внутреннего финансового аудита [33, п. 29] информацию о значимых бюджетных рисках, которые не могут быть минимизированы (устранены) главным администратором (администратором) бюджетных средств (например, когда для минимизации таких бюджетных рисков необходимы изменения законодательства Российской Федерации).

При переходе от внутреннего финансового аудита к внутреннему аудиту организаций бюджетной сферы предлагаем в целях содействия организациям бюджетной сферы во внедрении в их деятельность процесса управления рисками разработать в рамках полномочий Министерства финансов Российской Федерации по осуществлению методического обеспечения

---

<sup>3</sup> Приказ Минфина России от 22 мая 2020 г. № 91н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Реализация результатов внутреннего финансового аудита"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 22.05.2024).

---

осуществления внутреннего финансового контроля [35, ст. 165] методические рекомендации по построению системы управления внутренними рисками во взаимосвязи с достижением результатов и целей деятельности организаций бюджетной сферы как части системы внутреннего финансового контроля.

Указанные методические рекомендации обеспечат единообразное понимание порядка организации, регулирования и осуществления процесса управления рисками, а также формирования отчетности о результатах управления рисками организациями бюджетной сферы.

На основе методических рекомендаций Министерства финансов Российской Федерации главные администраторы (администраторы) бюджетных средств могут разработать ведомственные (внутренние) акты, регулирующие вопросы управления внутренними (операционными) рисками с учетом особенностей их деятельности в установленной сфере, а также методические рекомендации для подведомственных учреждений по вопросам управления рисками.

### Библиографический список

1. Закон о финансовом менеджменте и контроле в государственном секторе // Справочное и правовое финансовое обеспечение «Сиела Норма». – URL: <https://www.ciela.net/svobodna-zona-normativi/view/2135517848/zakon-za-finansovoto-upravlenie-i-kontrol-v-publichniya-sektor> (дата обращения: 28.10.2024).
2. Стратегия управления рисками в Университете национальной и международной экономики. – URL: [https://www.unwe.bg/Uploads/Main/046de\\_Стратегия%20за%20управление%20на%20риска%202021-2023%20г.pdf](https://www.unwe.bg/Uploads/Main/046de_Стратегия%20за%20управление%20на%20риска%202021-2023%20г.pdf) (дата обращения: 28.10.2024).
3. Стратегия управления рисками в Государственном фонде «Сельское хозяйство». – URL: <https://www.dfz.bg/documents/d/guest/strategia-za-upravlenie-na-riska> (дата обращения: 28.10.2024).
4. Концептуальные основы управления рисками. – URL: <http://www.salga.org.za/Documents/Knowledge%20Hub/Publications/Final%20Risk%20Management%20Framework%20June%202017e.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).
5. Закон об управлении государственными финансами № 1 от 02.03.1999. – URL: <https://www.gov.za/documents/public-finance-management-act> (дата обращения: 28.10.2024).
6. Местное самоуправление: Закон об управлении муниципальными финансами № 56 от 2003 г. – URL: <https://www.gov.za/documents/local-government-municipal-finance-management-act-0> (дата обращения: 28.10.2024).
7. Закон от 19 декабря 2006 г. № 71-05-03/1-06-2 «О системе внутреннего финансового контроля в государственном секторе». – URL:

[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006\\_12\\_141\\_3188.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_12_141_3188.html) (дата обращения 28.10.2024).

8. Руководство по управлению рисками в деятельности учреждений государственного сектора. – URL: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/sredisnja-harmonizacija/fin-upravljanje-kontrole/upravljanje-rizicima/Smjernice%20za%20upravljanje%20rizicima%20u%20poslovanju%20ins titucija%20javnog%20sektora.pdf> (дата обращения 28.10.2024).

9. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле от 22 июля 2009 года (с изм. и доп.). – URL: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/02/Закон-за-ЈВФК-пречистен-текст-1.pdf> (дата обращения 28.10.2024).

10. Стандарты внутреннего контроля в государственном секторе. – URL: [https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/RDI\\_za\\_vnatresna\\_kontrola\\_vo\\_janvniot\\_sektor.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/RDI_za_vnatresna_kontrola_vo_janvniot_sektor.pdf) (дата обращения 28.10.2024).

11. Закон о финансовом управлении и контроле № 10296 от 08.07.2010. – URL: [https://infrastruktura.gov.al/wp-content/uploads/2017/10/Ligj\\_10296\\_8.7.2010.pdf](https://infrastruktura.gov.al/wp-content/uploads/2017/10/Ligj_10296_8.7.2010.pdf) (дата обращения 28.10.2024).

12. Инструкция «Об ответственности и обязанностях руководителя, координатора по финансам и контролю и координатора по рискам в подразделениях государственных учреждений» № 16 от 20.07.2016. – URL: <http://20.52.228.83/wp-content/uploads/2024/02/Udhezimi-nr.16-date-20.07.2016-Per-koordinatorin-e-MFK-dhe-koordinatorin-e-Riskut-ne-Njesite-Publike.pdf> (дата обращения 28.10.2024).

13. Руководство по управлению рисками для государственных департаментов и ведомств. – URL:

<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/138811/bafddf9c-f448-4e3a-bfcd-2f6281256df1.pdf#page=null> (дата обращения 28.10.2024).

14. Закон об управлении государственной службой 1997 года. – URL: <http://www.legislation.ie/eli/1997/act/27/enacted> (дата обращения 28.10.2024).

15. Нормативный акт местного самоуправления, Англии и Уэльса № 234 от 17 февраля 2015 г. «Положения о бухгалтерской отчетности и аудите 2015». – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/234/part/2> (дата обращения 28.10.2024).

16. Государственный функциональный стандарт GovS 006 «Финансы». – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/government-finance-standards-page> (дата обращения 28.10.2024).

17. Управление государственными финансами. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money> (дата обращения 28.10.2024).

18. Корпоративное управление в центральных государственных ведомствах: кодекс лучшей практики. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/corporate-governance-code-for-central-government-departments-2017> (дата обращения 28.10.2024).

19. Оранжевая книга. Управление рисками – принципы и концепции – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book> (дата обращения 28.10.2024).

20. Приказ Минфина России от 21 ноября 2019 г. № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

21. Приказ Минфина России от 21 ноября 2019 г. № 195н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

22. Приказ Минфина России от 05 августа 2020 г. № 160н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Планирование и проведение внутреннего финансового аудита"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

23. Письмо Минфина России от 11 сентября 2023 г. № 02-10-08/1/86333 «Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков».  
– URL: [https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/process/kontrol/gov\\_control/standart/recomend?id\\_57=303799-pismo\\_minfina\\_rossii\\_ot\\_11.09.2023\\_02-10-08186333\\_metodicheskie\\_rekomendatsii\\_po\\_otsenke\\_byudzhetykh\\_risikov\\_i\\_vedeniyu\\_reestra\\_byudzhetykh\\_risikov](https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/budget/process/kontrol/gov_control/standart/recomend?id_57=303799-pismo_minfina_rossii_ot_11.09.2023_02-10-08186333_metodicheskie_rekomendatsii_po_otsenke_byudzhetykh_risikov_i_vedeniyu_reestra_byudzhetykh_risikov) (дата обращения 28.10.2024).

24. Приказ Минфина России от 25 декабря 2023 г. № 617 «Об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита в Министерстве финансов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

25. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 02 апреля 2021 г. № 67 «Об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, а также подведомственными ему получателями средств федерального бюджета» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

---



26. Приказ Росстандарта от 30 ноября 2022 г. № 3005 «Об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

27. Распоряжение РАН от 11 июля 2019 г. № 10115–746 «Об организации в РАН работы по осуществлению внутреннего финансового контроля» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

28. Приказ ФАДН России от 23 июня 2020 г. № 79 «Об утверждении документов по осуществлению внутреннего финансового контроля в Федеральном агентстве по делам национальностей» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

29. Приказ Казначейства России от 29 июня 2020 г. № 200 «Об утверждении Положения об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

30. Приказ Казначейства России от 16 декабря 2020 г. № 371 «Об утверждении Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

31. Приказ Росстандарта от 10 декабря 2019 г. № 1379-ст «Об утверждении национального стандарта» («ГОСТ Р ИСО 31000-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Принципы и руководство») // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

32. Приказ Росстандарта от 17 декабря 2019 г. № 1405-ст «Об утверждении национального стандарта» («ГОСТ Р 58771-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Технологии оценки риска») // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

33. Приказ Минфина России от 1 сентября 2021 г. № 120н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Осуществление внутреннего финансового аудита в целях подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности» и о внесении изменений в некоторые приказы Министерства финансов Российской Федерации по вопросам осуществления внутреннего финансового аудита» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

34. Приказ Минфина России от 22 мая 2020 г. № 91н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита "Реализация результатов внутреннего финансового аудита"» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).

35. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.10.2024).