

Ключевые слова:

бюджетный риск,
управление бюджетными рисками,
субъекты Российской Федерации,
устойчивость

Д. В. Горохова, аспирант

кафедры «Государственные и муниципальные финансы»
Финансового университета при Правительстве РФ
(e-mail: dgorochova@yandex.ru)

Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации: современный взгляд и перспективы развития

Российские реформы в сфере государственной социальной политики, проводимые в т. ч. в соответствии с указами президента от 7 мая 2012 г.¹, расширяют круг задач, решаемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В связи с этим все более актуальной становится задача обеспечения устойчивости региональных бюджетов, что в условиях неопределенности и вероятных изменений внутренней и внешней среды может быть достигнуто также путем управления бюджетными рисками.

Вместе с тем управление бюджетными рисками — новое и мало изученное направление, внедрению которого в бюджетный процесс субъектов Федерации препятствует отсутствие соответствующей методологической и правовой базы. Так, в первую очередь необходимо определить понятия, раскрыть содержание, специфику и принципы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации (далее — управление бюджетными рисками). Как отмечено выше, такое управление способствует обеспечению и поддержанию устойчивости региональных бюджетов, что в конечном итоге сказывается на полноте и своевременности исполнения расходных обязательств субъектов Федерации. Сам процесс управления рисками подразумевает принятие и выполнение управленческих решений, которые минимизируют неблагоприятное влияние случайных событий². Исходя из этого, управление бюджетными

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» и др.

² См.: Кудрявцев А. А. Интегрированный риск-менеджмент: Учебник / А. А. Кудрявцев; СПбГУ, экон. факультет. — М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2010. — С. 130.

рисками может быть определено как **совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых участниками бюджетного процесса, которая позволяет в определенной степени прогнозировать наступление непредвиденных событий и принимать меры для исключения или снижения их отрицательных последствий с целью обеспечения своевременности и полноты исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации.**

Из данного определения следует, что управление бюджетными рисками имеет субъект и объект управления. Объектом выступает непосредственно совокупность экономических отношений по поводу формирования и использования бюджетных средств. Субъекты — такие участники бюджетного процесса, как федеральные и региональные законодательные (представительные) органы государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта Федерации, органы исполнительной власти регионального уровня. Особую роль в управлении бюджетными рисками играют финансовые органы в составе федеральных и региональных исполнительных органов. Таким образом, субъект управления бюджетными рисками представляет собой многоуровневую и разветвленную структуру в силу процессуальной зависимости регионов от федерального центра, которая проявляется в установлении требований к ограничению размера дефицита их бюджета и объема долга, а также расходов на обслуживание долга и т. д. Это — первая специфическая характеристика управления бюджетными рисками субъектов Федерации.

Вторая специфическая черта — то, что значительная часть бюджетных рисков субъектов Федерации порождается нестабильностью бюджетной политики государства, включая нестабильность бюджетного законодательства и межбюджетных отношений. Данная специфика находит отражение в составе рискообразующих факторов в виде изменения бюджетного и налогового законодательства, решений органов государственной власти федерального уровня и др.

И третья особенность заключается в том, что финансовая зависимость субъектов Федерации от федерального центра позволяет снизить степень отрицательного воздействия рискообразующих факторов на устойчивость их бюджетов. Т. е. чем выше уровень дотационности³ субъектов Федерации, тем ниже уровень бюджетного риска, и наоборот.

Учитывая перечисленные специфические характеристики, мы предлагаем следующие принципы управления бюджетными рисками:

1. Системность — рассмотрение всех бюджетных рисков как единого целого, с учетом их взаимосвязей и возможных последствий.

2. Интегрированность — встроенность управления рисками в бюджетный процесс субъектов Федерации и учет рисков всеми участниками бюджетного процесса при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета.

3. Эффективность — достижение запланированного результата с минимально возможными издержками.

4. Динамичность — постоянная адаптация процесса управления к изменениям условий функционирования государственных финансов, в т. ч. путем внедрения новых методов.

5. Многоуровневость — рассмотрение в качестве субъекта управления как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации.

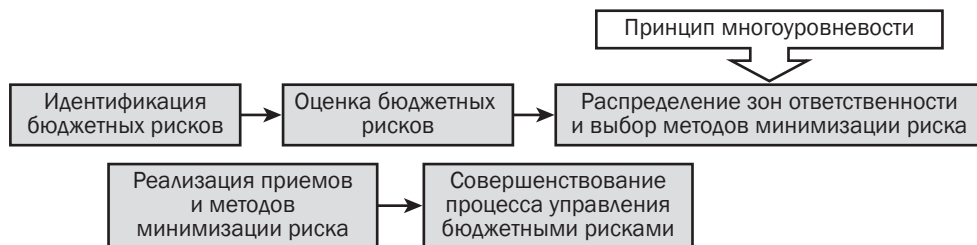
6. Допустимый уровень риска — определение такого уровня риска, при котором при заданных условиях не возникнет угроз для выполнения расходных обязательств субъектов Федерации.

В свою очередь, принцип многоуровневости нашел отражение в содержании этапов управления бюджетными рисками (рис. 1).

³ Под дотационностью в статье понимается доля дотаций из федерального бюджета в общем объеме доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Рисунок 1

Этапы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации



Источник: составлено автором.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ

Один из наиболее важных этапов управления бюджетными рисками — их идентификация (выявление рискообразующих факторов) и оценка (определение потерь бюджета субъекта Федерации, которые выражаются в неполучении запланированных доходов или необходимости дополнительных расходов). Полученная на этих этапах информация становится основой для дальнейшего управления.

Рискообразующие факторы многообразны и могут значительно различаться в зависимости от социально-экономических и природно-географических условий региона. Различны также и методы оценки бюджетных рисков субъектов Федерации⁴. В целях унификации предлагается подход к определению данных методов исходя из рискообразующих факторов, которые классифицированы по двум признакам:

- по возможности воздействия на них субъектом управления: объективные и субъективные;
- по характеру неопределенности, т. е. с какой вероятностью может быть определено их проявление и насколько точно можно оценить потери бюджета: факторы относительной неопределенности, частичной неопределенности и неопределенности.

Таблица 1

Группы рискообразующих факторов для региональных бюджетов

Объективные (внешние) факторы	Факторы относительной неопределенности	Изменение федерального бюджетного и налогового законодательства, включая межбюджетные отношения Иные решения органов власти федерального уровня
	Факторы частичной неопределенности	Макроэкономические факторы (курс рубля, уровень инфляции, экономическая обстановка в стране и регионе, экономические циклы и кризисы и т. д.) Сезонное отклонение объема поступления доходов от объема расходов
	Факторы неопределенности	Чрезвычайные и случайные ситуации
		Финансовое положение хозяйствующих субъектов региона, изменение места учета налогоплательщиков, их реорганизация и перерегистрация
Субъективные (внутренние) факторы	Факторы относительной неопределенности	Изменение регионального законодательства и иные решения в сфере управления региональными финансами субъектов Российской Федерации
	Факторы частичной неопределенности	Осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности
		Размещение свободных денежных средств на банковских депозитах Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации
	Факторы неопределенности	Низкое качество планирования и прогнозирования, операционные риски Несогласованность действий участников бюджетного процесса Коррупция

Источник: составлено автором.

⁴ См.: Горохова Д. В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами // Управление риском. — 2013. — № 1 (65). — С. 25.

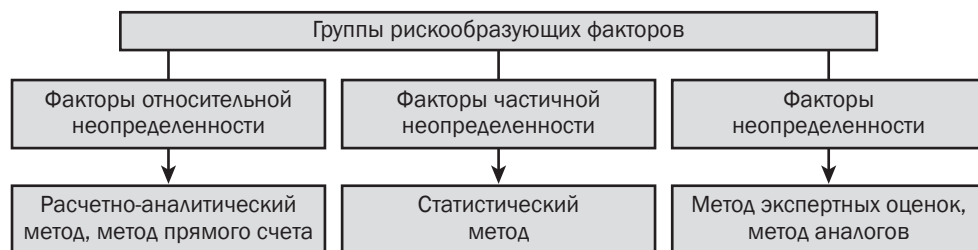
Факторы неопределенности — это такие факторы, вероятность проявления которых сложно определить, а последствия их воздействия на уровень бюджетных рисков сложно оценить. Наиболее приемлемыми методами оценки порождаемых ими бюджетных рисков выступают метод аналогов (оценка риска на основе анализа схожей ситуации) и метод экспертных оценок (оценка вероятности наступления рисков на основании мнений экспертов).

Бюджетные риски, порождаемые факторами относительной неопределенности (имеется достаточно информации о вероятности их проявления и их последствиях, но в силу многофакторности внешней среды невозможно точно определить потери бюджета), предлагается оценивать расчетно-аналитическим методом (на основе расчета бюджетных коэффициентов)⁵ и специфическим для оценки бюджетных рисков методом прямого счета (который заключается в прямом подсчете потерь бюджета от воздействия рискообразующих факторов).

Факторы частичной неопределенности характеризуются тем, что их проявление носит циклический или прогнозируемый характер, следовательно, возможно определить вероятность их проявления и оценить их последствия, в т. ч. на основе анализа аналогичных ситуаций в прошлом. Исходя из этого, для оценки бюджетных рисков, порождаемых такими факторами, наиболее применим статистический метод, который основан на анализе исполнения бюджета за ряд прошедших лет и сводится к расчету дисперсии и коэффициента вариации.

Рисунок 2

Методы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в зависимости от группы рискообразующих факторов



Источник: составлено автором.

Один из наиболее точных методов оценки рисков — статистический. Однако к оценке бюджетных рисков субъектов Федерации он мало адаптирован. Проблема его применения заключается в сложности определения вероятности того или иного исхода ситуации неопределенности.

В связи с этим мы предлагаем метод расчета дисперсии и коэффициента вариации на основе экономических циклов Китчина, который позволяет оценивать бюджетные риски, порождаемые факторами частичной неопределенности, на основе анализа отчетности об исполнении бюджета за 3–5 лет. Данный подход основан на том, что экономические циклы представляют собой регулярное, повторяющееся колебание уровня деловой активности — от экономического подъема до спада. Следовательно, вероятность того или иного варианта исхода исследуемого показателя⁶ может быть определена как вероятность подъема, пика, спада или дна цикла деловой активности.

С учетом того, что циклы Китчина — это краткосрочные экономические циклы продолжительностью до пяти лет, в качестве вероятности варианта исхода исследуемого показателя можно использовать коэффициент, равный 1/5 (повторение одного из циклов пяти прошедших анализируемых лет и возможность наступления одной из фаз цикла в будущем). По своей сути данный коэффициент выражает количество риска на

⁵ См.: Финансы: учебник / Под ред. Г. Б. Поляка. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. — С. 638–640.

⁶ Имеется в виду p_i из формулы дисперсии $\sigma^2 = \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \cdot p_i$.

единицу дохода (расхода) бюджета, следовательно, чем он выше (т. е. выше колебание признака), тем менее предсказуем исход, а, значит, выше риск.

На основании изложенного выше подхода и данных Минфина России и Федерального казначейства об исполнении бюджетов субъектов Федерации за 2007–2011 гг. была проведена оценка бюджетных рисков. В результате сделаны следующие выводы:

- уровень риска доходной части бюджетов субъектов Федерации выше уровня риска расходной части;
- наиболее подвержен риску сокращения такой из основных бюджетобразующих доходных источников, как налог на прибыль организаций, наименее подвержены риску сокращения поступления в виде акцизов;
- в зоне сильного риска находятся такие статьи расходов региональных бюджетов, как увеличение стоимости основных средств, обслуживание государственного долга (19,8 %), безвозмездные перечисления организациям, расходы на оплату труда с начислениями, увеличение стоимости материальных запасов;
- в зоне слабого риска находятся безвозмездные перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и расходы на социальное обеспечение (9,0 %).

Оценка бюджетных рисков субъектов Федерации заключается не только в пофакторном их рассмотрении, но и в определении совокупного уровня риска. В этой связи мы предлагаем подход к определению совокупного уровня бюджетного риска, в основу которого заложена степень влияния потерь бюджета субъекта от воздействия рискообразующих факторов на полноту и своевременность выполнения расходных обязательств субъекта Федерации с учетом их иерархии, предложенной Н. А. Бегчиным⁷.

Иерархия расходных обязательств субъектов Федерации построена с учетом их первоочередности исходя из социальной направленности: первоочередные социальные значимые расходы (зарплата и начисления на нее, социальное обеспечение, страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения), первоочередные прочие расходы (коммунальные и транспортные услуги, услуги связи, увеличение стоимости материальных запасов, обслуживание государственного долга), расходы по содержанию имущества, увеличение стоимости основных средств, межбюджетные трансферты местным бюджетам, прочие расходы (в т. ч. отдельно гранты и представительские расходы).

Исходя из степени сокращения расходов региональных бюджетов под воздействием рискообразующих факторов с учетом иерархии расходов, представляем градацию совокупного уровня бюджетного риска субъектов Федерации (табл. 2).

Таблица 2

Группы бюджетного риска субъектов Российской Федерации

Уровень риска	Градация риска	Группа риска
До 1,5 %	Минимальный	Слабый
1,5–15 %	Малый	
15–30 %	Приемлемый	Умеренный
30–40 %	Допустимый	
40–70 %	Критический	Сильный
Свыше 70 %	Катастрофический	

Источник: составлено автором.

Так, слабым предлагается считать уровень риска до 15 %, т. к. именно 15 % в структуре расходов бюджетов субъектов Федерации занимают капитальные вложения и расходы, вошедшие в группу «Прочие», которые не носят социального характера и легче всего могут быть сокращены. При этом потери бюджета до 1,5 % от суммы расходов — минимальный риск, поскольку такую долю занимают представительские и прочие расходы, непосредственно не связанные с финансовым обеспечением расходных обязательств субъекта Федерации. Потери бюджета от 1,5 до 15 % — малый риск, т. к. 12–15 %

⁷ См.: Бегчин Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2011. — С. 13.

в структуре расходов бюджетов субъектов Федерации занимают капитальные вложения, которые легко могут быть сокращены при возникновении потерь бюджета.

Умеренным предлагается считать уровень риска от 15 до 40 %, т. к. аналогичные потери бюджета, с одной стороны, негативно скажутся на оказании государственных услуг и приведут к возникновению кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, с другой — не приведут к сокращению социальных обязательств.

И уровень риска, превышающий 40 %, можно считать высоким, потому что потери бюджета аналогичного уровня приведут к невыполнению социальных обязательств не только органов государственной власти субъекта Федерации, но и органов местного самоуправления через сокращение финансовой помощи из региональных бюджетов.

Рассчитанный на основе предложенного подхода уровень бюджетных рисков субъектов Федерации за 2007–2012 гг. позволил сделать следующий вывод, который подтверждает специфику управления бюджетными рисками, связанную с финансовой зависимостью регионов от федерального центра: чем выше уровень дотационности субъекта Федерации, тем ниже бюджетный риск, и наоборот.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗОН ОТВЕТСТВЕННОСТИ И МИНИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ

Следующие за идентификацией и оценкой бюджетных рисков этапы управления — распределение зон ответственности между участниками субъекта управления, выбор и реализация приемов и методов минимизации бюджетных рисков субъектов Федерации.

Распределение зон ответственности целесообразно осуществлять исходя из функции участников бюджетного процесса. Так, функции законодательных (представительных) органов власти при управлении бюджетными рисками субъектов Федерации заключаются в создании необходимых законодательных основ для обеспечения устойчивости региональных бюджетов, а также необходимой правовой базы. Функции федеральных органов исполнительной власти состоят в методологическом обеспечении управления и оказании содействия в идентификации бюджетных рисков. Непосредственную реализацию процесса управления бюджетными рисками осуществляют органы исполнительной власти регионального уровня.

Анализ методов минимизации бюджетных рисков свидетельствует, что один из наиболее применимых методов — создание резервных фондов⁸. При этом в настоящее время существование резервных фондов субъектов Федерации не привязано к управлению бюджетными рисками. В связи с этим мы предлагаем алгоритм определения минимального объема резервного фонда, достаточного для минимизации бюджетных рисков субъектов Федерации:

$$P\Phi_{\min} = \left(\frac{P_n}{12} \cdot 1,5\right) - \frac{A_k}{12},$$

где P_n — объем первоочередных расходов (т. е. расходов на оплату труда работников бюджетной сферы, социальное обеспечение, оплату коммунальных услуг, обязательное медицинское страхование неработающего населения, обслуживание государственного долга, субсидии автономным и бюджетным учреждениям на выполнение государственного задания, межбюджетные трансферты местным бюджетам, не носящие целевой характер, и др.);

A_k — поступление налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета исходя из консервативного прогноза социально-экономического развития территории.

Корректировать суммы ежемесячных первоочередных расходов на коэффициент 1,5 предлагается с целью удлинения срока их финансового обеспечения за счет средств резервного фонда субъекта Федерации (например, для бесперебойной выплаты авансовых платежей следующего месяца по заработной плате работникам бюджетной сферы), до очередного поступления доходов или привлечения бюджетных заимствований как источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, указанный подход позволяет обеспечить за счет резервного фонда субъекта

⁸ См.: Горохова Д. В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами // Управление риском. — 2013. — № 1 (65). — С. 27.

Федерации финансирование первоочередных расходов в условиях сокращения доходных источников в интервале до полутора месяцев.

И последний этап управления бюджетными рисками субъектов Федерации — мониторинг результатов и адаптация к изменяющимся условиям функционирования государственных финансов, в т. ч. путем пересмотра рискообразующих факторов, методов оценки и минимизации бюджетных рисков, функций участников субъекта управления, совершенствования правовой и методологической базы и др.

Раскрытие содержания этапов управления бюджетными рисками и анализ имеющегося теоретического и практического материала по данному вопросу позволяют определить комплекс мер, которые необходимо реализовать для становления и развития системы управления бюджетными рисками субъектов Федерации и его внедрения в бюджетный процесс, а именно:

1. Совершенствование нормативной правовой базы.

Предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) с целью закрепления в нем понятий «бюджетный риск», «управление бюджетными рисками» и принципов управления ими. Ст. 33 БК РФ, в которой устанавливается и раскрывается принцип сбалансированности бюджета, необходимо дополнить положением о том, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченный орган должен исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета и бюджетных рисков.

2. Побуждение органов исполнительной власти регионального уровня к внедрению результативного и эффективного управления бюджетными рисками в бюджетный процесс.

Одна из мер повышения заинтересованности органов исполнительной власти субъектов Федерации — включение управления бюджетными рисками в качестве критерия оценки эффективности их деятельности, при оценке качества управления региональными финансами и как одного из направлений оценки при отборе субъектов Федерации для предоставления субсидий на реформирование государственных и муниципальных финансов. В качестве следующей меры может быть рассмотрено предложение о включении показателя эффективности управления бюджетными рисками в доклады о результатах и основных направлениях деятельности соответствующих ведомств.

Еще одна мера — внедрение принципов эффективного контракта при оплате труда лиц, непосредственно занимающихся управлением бюджетными рисками. Эффективный контракт — это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества работы⁹. Взаимовязка оплаты и эффективности труда станет одной из мер, побуждающих субъектов управления к эффективному и результативному управлению бюджетными рисками.

Для непосредственного определения эффективности управления бюджетными рисками субъектов Федерации могут быть использованы два подхода, первый из которых основан на сопоставлении потерь бюджета до и после управленческих воздействий, второй — на сопоставлении потерь бюджета от воздействия рискообразующих факторов в совокупности с расходами на реализацию мер по управлению рисками с суммой доходов бюджета до и после реализации таких мер.

3. Разработка и реализация комплекса превентивных мероприятий.

Учитывая ограниченность методов минимизации бюджетных рисков субъектов Федерации, комплекс превентивных мероприятий может стать действенной мерой. Предлагается:

— активное привлечение законодательных органов федерального и регионального уровня к оценке принимаемых законопроектов на предмет их влияния на устойчивость бюджетов субъектов Федерации;

— повышение точности прогноза социально-экономического развития региона и проектирование бюджета исходя из консервативного варианта социально-экономического развития региона;

⁹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>).

— проведение на постоянной основе мониторинга финансово-хозяйственной деятельности организаций — крупнейших налогоплательщиков;

— планирование и привлечение заимствований на основе прогнозирования долговой емкости бюджета;

— проведение сбалансированной и диверсифицированной долговой политики субъекта Федерации;

— совершенствование бюджетного законодательства в части повышения стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений в Российской Федерации.

4. Непосредственное внедрение управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Федерации.

Это потребует разработки соответствующей региональной нормативно-методологической базы, к которой могут быть отнесены:

— политика управления бюджетными рисками субъектов Федерации, включающая стратегию и тактику;

— региональные стандарты и методология по управлению бюджетными рисками;

— реестр или карта бюджетных рисков;

— постановление (распоряжение) о подразделении по управлению бюджетными рисками, включающее должностные инструкции.

Наиболее сложным представляется разработка региональных стандартов по управлению бюджетными рисками субъектов Федерации в силу отсутствия подобных федеральных стандартов. На наш взгляд, региональные стандарты должны содержать следующие направления:

— подходы к идентификации бюджетных рисков исходя из социально-экономических и географических особенностей территории;

— методы оценки бюджетных рисков;

— приемы и методы минимизации бюджетных рисков, включая систему превентивных мероприятий;

— распределение зон ответственности по минимизации бюджетных рисков между участниками субъекта управления;

— меры текущего мониторинга и контроля за управлением бюджетными рисками, основанные на системе оперативных данных.

При этом региональные стандарты управления бюджетными рисками субъектов Федерации должны быть интегрированы с целями и функциями управления общественными финансами региона в целом.

Предложенный выше комплекс мер по становлению и развитию управления бюджетными рисками на региональном уровне позволит обеспечить устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации, что в итоге определяет качество и уровень жизни населения региона и страны в целом.

Библиография

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=138313>.
2. Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов. Утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 августа 2010 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methology>.
3. Гранатуров, В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учебное пособие / В. М. Гранатуров. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело и Сервис, 2010. — 208 с.
4. Кудрявцев, А. А. Интегрированный риск-менеджмент: Учебник / А. А. Кудрявцев; СПбГУ, экон. факультет. — М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2010. — 655 с.
5. Финансы: учебник / Под ред. Г. Б. Поляка. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. — 735 с.
6. Бегчин, Н. А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2011. — 24 с.
7. Горохова, Д. В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами // Управление риском. — 2013. — № 1 (65). — С. 22–27.