Горохова, Дарья Викторовна. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Горохова Дарья Викторовна; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2013.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/212

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретические и методологические аспекты управления бюджетными рисками субъектов федерации 10**

1.1. Необходимость и особенности управления бюджетными рисками субъектов федерации 10

1.2. Содержание управления бюджетными рисками субъектов федерации 25

**Глава II. Характеристика управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации45**

2.1. Идентификация бюджетных рисков субъектов Российской Федерации 44

2.2. Подходы к оценке бюджетных рисков субъектов Российской Федерации 72

2.3. Приемы и методы минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и их реализация на практике 86

**Глава III. Комплекс мер по внедрению и развитию управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации 107**

3.1. Основные направления развития управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации 107

3.2. Предпосылки внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации 118

Заключение 127

Список используемой литературы 136

* [Содержание управления бюджетными рисками субъектов федерации](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-bjudzhetnymi-riskami-subektov-rossijskoj-federacii.html#5455501)
* [Подходы к оценке бюджетных рисков субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-bjudzhetnymi-riskami-subektov-rossijskoj-federacii.html#5455502)
* [Основные направления развития управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-bjudzhetnymi-riskami-subektov-rossijskoj-federacii.html#5455503)
* [Предпосылки внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/upravlenie-bjudzhetnymi-riskami-subektov-rossijskoj-federacii.html#5455504)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** На бюджеты субъектов Российской Федерации возложена основная нагрузка по финансовому обеспечению социальных обязательств государства в области среднего, общего и профессионального образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения населения. При этом роль региональных бюджетов в социально-экономическом развитии регионов страны усиливается проводимой в Российской Федерации государственной политикой.

В решении задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации, важную роль играет обеспечение устойчивости региональных бюджетов, которая в условиях неопределенности внутренней и внешней среды может быть достигнута с помощью управления бюджетными рисками. Это подтверждается одним из направлений Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в Российской Федерации о необходимости создания системы управления бюджетными рисками.

При этом отсутствие необходимой правовой и методологической базы, комплексного и взаимосвязанного подхода к управлению бюджетными рисками субъектов Российской Федерации не позволяет внедрить управление рисками в бюджетный процесс на региональном уровне. Отдельной проработки требует уточнение содержательных характеристик управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, методов их оценки и минимизации с учетом специфики.

Практика управления бюджетными рисками на уровне субъектов Российской Федерации свидетельствует о его бессистемном характере и об отсутствии взаимосвязи с управлением государственными финансами субъектов Российской Федерации в целом.

В этой связи очевидна необходимость развития теоретических представлений об управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, включая исследование его специфики, раскрытие этапов и методов управления, разработки предложений по внедрению управления рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации, что и обусловливает актуальность выбранной темы.

**Степень разработанности проблемы.** Проблема управления бюджетными рисками является новым научным направлением в отечественных и зарубежных исследованиях. В зарубежной научной литературе интерес к проблемам управления бюджетными рисками рассматривается через влияние внешних факторов на устойчивость и сбалансированность бюджетов, что прослеживается в трудах Р. Аллена, Д. Брюммерхоффа, Р. Квиста, И. Линерта, Р. и П. Масгрейва, П.Э. Самуэльсона, Дж. Стиглица, А Шаха, Е. Хедгера, М. Фостера. Среди отечественных экономистов, занимающихся вопросами управления бюджетными рисками, можно выделить С.Г. Аюпову, М.А. Каючкину, A.M. Лаврова. Отдельные вопросы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации были освещены А.В. Дорждеевым, Т.М. Ковалевой, О.И. Лебедевой, СВ. Подобряевым, Н.М. Сабитовой, А.Г. Силуановым, Н.И. Яшиной и др.

Анализ работ указанных авторов показал, что вопрос управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации в научной литературе раскрыт неполно, рассмотрены либо отдельные этапы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, либо управление отдельными видами бюджетных рисков. Требует разработки понятийный аппарат и методология идентификации, оценки и минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации с учетом их специфики.

Актуальными являются задачи по выработке рекомендаций, способствующих внедрению управления бюджетными рисками в бюджетный процесс на региональном уровне, а также по определению его эффективности.

Необходимость комплексного изучения управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации и совершенствования методологии данного вопроса обусловила постановку цели исследования и определила его задачи.

**Целью диссертации** является развитие теоретических и методических положений по управлению бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, имеющих существенное значение для совершенствования управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и повышения устойчивости региональных бюджетов.

**Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:**

выявить специфику и определить принципы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации;

предложить методы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, обосновать границы допустимого уровня риска для региональных бюджетов;

исследовать приемы и методы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, обосновать алгоритм определения размера резервного фонда субъекта Российской Федерации;

выработать комплекс мер, способствующих внедрению управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются бюджеты субъектов Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются содержание и организация управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

**Теоретические и методологические основы исследования.** Методология диссертации основана на принципах диалектического подхода и общих методах научного познания, таких как методы эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, а также принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, экспертный и сравнительный анализ. Результаты анализа фактического материала представлены в виде диаграмм и таблиц.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области управления государственными финансами, организации бюджетного процесса, риск-менеджмента и управления бюджетными рисками. В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетного процесса и управление бюджетами субъектов Российской Федерации, материалы научных конференций и семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

**Информационно-статистическую базу диссертации** составили данные Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и

развития, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Федеральной службы государственной статистики, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Диссертация выполнена в соответствии с пунктом 2.25 «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов» Паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Научная новизна** исследования заключается в разработке комплекса теоретических и методических положений по управлению бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

Новыми являются следующие научные результаты, выносимые на защиту:

1. Определена специфика управления бюджетными рисками субъектов  
Российской Федерации, которая характеризуется: а) составом рискообразующих  
факторов; б) возможностью применения приемов и методов управления рисками  
теории риск-менеджмента; в) зависимостью величины бюджетного риска от уровня  
финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации; г)  
многоуровневостью субъекта управления. Предложены принципы управления  
бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, такие как  
интегрированности, совокупности, многоуровневости, эффективности, динамичности  
и допустимого уровня риска.

1. Разработан теоретический подход к выбору методов оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в зависимости от характера неопределенности рискообразующих факторов.
2. Предложена градация уровней бюджетного риска субъектов Российской Федерации в зависимости от влияния потерь бюджетов под воздействием бюджетных рисков на полноту и своевременность финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, научно обоснован допустимый уровень бюджетного риска субъектов Российской Федерации.

4. Уточнены приемы и методы управления бюджетными рисками субъектов  
Российской Федерации, предложен алгоритм расчета минимального объема  
резервного фонда субъекта Российской Федерации, обеспечивающего

финансирование первоочередных расходов бюджета в условиях сокращения доходных источников в течение полутора месяцев.

5. Определены условия внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации, к которым отнесены: совершенствование нормативного правового обеспечения управления бюджетными рисками; разработка специфических для управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации методов минимизации риска, включая комплекс превентивных мероприятий, построение организационных и функциональных структур управления бюджетными рисками на региональном уровне. **Теоретическая и практическая значимость исследования.**Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы и основные положения диссертации развивают методические основы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации с учетом их специфики.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации подходы и предложения по идентификации, оценке и минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, предложения по внедрению управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации, а также предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты могут быть использованы федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при совершенствовании организационно-правовых основ бюджетного процесса и управления региональными финансами.

Практическое значение имеют следующие положения:

приемы и методы оценки и минимизации бюджетных рисков, адаптированные к управлению бюджетными рисками субъектов Российской Федерации;

алгоритм расчета минимального объема резервного фонда субъекта Российской Федерации, предложенный в диссертации;

комплекс превентивных мероприятий, способствующих сокращению вероятности проявления бюджетных рисков и потерь региональных бюджетов, разработанный и предложенный в исследовании;

- рекомендации по совершенствованию управления бюджетными рисками

субъектов Российской Федерации.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на Третьей всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития экономики и менеджмента в России и за рубежом» (г. Рубцовск, Рубцовский индустриальный институт, 20-21 апреля 2011 г.); V Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы развития экономики в условиях модернизации» (г. Саратов, Саратовский социально-экономический университет, 2012 г.); I Международной итоговой научно-практической конференции «По страницам диссертаций 2012 года» (г. Новосибирск, Центр развития научного сотрудничества, 2012 г.).

Диссертация подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательских работ Финансового университета по теме «Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации» (заказчик - Аппарат Правительства Российской Федерации).

Материалы диссертации используются в деятельности Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области, в частности, предложенная в диссертации оценка бюджетных рисков статистическим и аналитическим методами, а также описанные в исследовании приемы и методы минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, и непосредственно алгоритм расчета оптимального для минимизации бюджетных рисков размера резервного фонда субъекта Российской Федерации. На основании изложенного в диссертации подхода проведена оценка бюджетных рисков Воронежской области, сделан вывод о том, что уровень бюджетного риска Воронежской области находится в зоне низкого риска. Внедрение полученных результатов диссертации в практическую деятельность Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области способствует поддержанию устойчивости областного бюджета.

Основные положения диссертации используются кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин

«Государственные и муниципальные финансы», «Современные бюджетные реформы», «Финансовый менеджмент администраторов бюджетных средств».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы семь работ общим объемом 4,24 п.л. (весь объем авторский), в том числе четыре работы авторским объемом 2,96 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура и объем работы** обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 191 источника и 4 приложений. Основной текст диссертации изложен на 135 страницах, содержит 11 таблиц и 13 рисунков.

## Содержание управления бюджетными рисками субъектов федерации

Следует отметить неточность данного определения, т.к. риск не возникает сам по себе, а является последствием проявления рискообразующих факторов. Кроме того, М.А. Каючкина не раскрывает экономического содержания бюджетного риска, т.к. бюджетный риск определен «как риск...».

Н.И. Яшина определяет риск бюджета как отклонение денежных потоков бюджета от ожидаемого их значения (их изменчивость) . Однако, учитывая, что в широком смысле риск в экономике рассматривается как отклонение фактического результата от ожидаемого13, то данное определение не отражает отличия бюджетного риска от остальных видов экономического риска.

Т.М. Ковалева в монографии «Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации» определяет бюджетный риск как риск недополучения средств в бюджет любого уровня, а следовательно, и недофинансирования расходной части бюджетов14. При этом автор отдельно выделяет риск недополучения доходов, риск недофинансирования расходов и риск непоступления доходов и, как следствие, нефинансирования расходов.

Таким образом, Т.М. Ковалева, отождествляя бюджетный риск с риском непоступления запланированных доходов, не учитывает долговые риски бюджета и риски, связанные с необходимостью роста расходов бюджета.

Такие авторы, как В.А. Гребенникова и Е.А. Степанова, хотя и не дают непосредственного определения бюджетного риска, но в своих исследованиях рассматривают его только как риск неполучения доходов, не рассматривая при этом расходную часть бюджета15.

Наиболее развернутое и емкое, на наш взгляд, определение бюджетному риску дает С.Г. Аюпова: «Бюджетный риск - это разновидность финансового риска, имеющего субъективно-объективную природу, связанную с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора альтернативного, Федерации и субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) в целях снижения рисков для доходов территориальных бюджетов // Финансы и кредит. -2010. — № 46. -С. 30-34. управленческого решения в условиях бюджетного процесса, уникального для каждой институциональной единицы, который воспринимается как колебания распределения всех исходов по отношению к запланированным бюджетным показателям под воздействием рискообразующих факторов»16.

Указанное определение справедливо связывает бюджетный риск с неопределенностью, отражает его субъективно-объективную природу, проявление через отклонение фактических исходов от запланированных показателей. Но оно не отражает сущности непосредственно бюджетного риска и может быть легко применимо для определения любого другого вида финансового риска.

Иного подхода к сущности бюджетного риска придерживается СВ. Подобряев, который рассматривает бюджетный риск как вероятность перехода границы устойчивости. Под риском потери устойчивости автор понимает возможность возникновения состояния бюджета, характеризующегося необеспеченностью финансовыми ресурсами для выполнения органами государственной власти и местного самоуправления собственных функций и предоставления населению сопоставимого уровня общественных благ . Таким образом, СВ. Подобряев приравнивает бюджетный риск к риску потери устойчивости бюджета.

Данный подход нами не поддерживается, т.к., на наш взгляд, бюджетный риск и риск потери устойчивости бюджетов - это не тождественные понятия, а бюджетный риск является одним из факторов потери устойчивости бюджетов.

Кроме того, все указанные выше подходы к определению бюджетного риска не отражают одного из главных дискуссионных вопросов теории риск-менеджмента, а именно, какие последствия неопределенности (положительные, отрицательные или и те и другие) принимаются за риск.

В целях уточнения определения понятия бюджетного риска следует определить, что является риском и каковы основные характеристики экономического риска.

«Финансово-кредитный энциклопедический словарь рассматривает риск как: 1. вероятность наступления событий с негативными последствиями; 2. опасность возникновения непредвиденных потерь, убытков, недополучения доходов, прибыли по сравнению с планируемым вариантом. При этом экономический риск (к нему относят банковский, кредитный, страховой риск) в словаре рассматривается как риск, вызванный влиянием принимаемых хозяйственных решений или совершений действий на экономические процессы»19.

Государственный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2002 «Менеджмент риска. Термины и определения» дает следующее определение риска: риск- это сочетание вероятности событий и его последствий20. При этом в стандарте указано, что термин «риск» обычно используется только тогда, когда существует возможность негативных последствий21.

Наиболее широко понятие «риск» используется в страховании. В страховых словарях дается следующее определение: риск — вероятность понести убыток или упустить выгоду, т.е. как количественно измеримая неуверенность в получении соответствующего дохода или убытка .

Среди определений современных экономистов, на наш взгляд, наиболее полно суть экономического риска отражает определение, данное М.Г. Лапу стой: «Риск - это опасность потенциальных возможностей, вероятности потери ресурсов по сравнению с вариантом, который рассчитан на рациональное использование ресурсов в данном виде финансовой деятельности» .

## Подходы к оценке бюджетных рисков субъектов Российской Федерации

Специфика бюджетных рисков сказывается и на выборе приемов и методов управления. В теории риск-менеджмента, в том числе и в международной теории и практике, выделяются следующие приемы управления рисками:

1. Избежание риска - отказ от реализации мероприятий и решений, связанных с риском. Избежание риска позволяет полностью исключить неопределенность и возможные потери, но при этом происходит отказ и от дополнительных доходов.

Что касается избежания бюджетных рисков, то высокая доля рискообразующих факторов объективного характера ограничивает применение данного приема на практике. То есть избежать можно не все бюджетные риски, а лишь те не многочисленные бюджетные риски, порождаемые решениями и действиями субъекта управления (например, долговые риски, риски, связанные с размещением свободных средств бюджета на банковских депозитах и др.).

2. Принятие риска (поглощение риска) — покрытие возможных потерь бюджета за счет доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Одним из вариантов поглощения риска является формирование специальных фондов денежных средств (резервных фондов).

Резервный фонд субъектов федерации в общем виде представляет собой часть бюджетных средств, который создается в наиболее благоприятный период и используется в случае нехватки текущих доходов для покрытия расходов.

Кроме того, в отличие от минимизации рисков в коммерческих организациях, принятие бюджетных рисков может осуществляться за счет остатков нецелевых средств бюджета на счете (не включая средства резервного фонда), а также за счет превышения фактически поступивших доходов над запланированными показателями в ходе исполнения бюджета.

Однако принятие риска и избежание риска, являются наименее желательными приемами, т.к. относятся к методам пассивного управления рисками, потому что в первом случае предполагается, что риск наступит, бюджет понесет потери, но они будут покрыты, а во втором случае - отказ от решений или действий, которые, с одной стороны, являются источниками риска, но, с другой стороны, могут иметь в целом положительный экономический эффект для других отраслей и сфер хозяйствования.

Таким образом, указанные выше приемы управления бюджетными рисками не нацелены на недопущение их возникновения и при управлении рисками в коммерческих организациях мало применимы.

3. Передача риска - передача ответственности за минимизацию риска другим субъектам управления. Теоретически в рамках бюджетного процесса данный способ может быть реализован через механизм получения гарантий федерального правительства или страхования.

В теории финансового менеджмента большое внимание уделено такому методу минимизации рисков, как страхование. В узком смысле страхование рассматривается как способ раскладки единичного ущерба на всю совокупность субъектов -участников страхования, что дает отдельным участникам уверенность в компенсации ущерба при наступлении заранее оговоренного неблагоприятного случая49.

Бюджетные риски относятся к более высокому уровню страховой защиты, чем уровень страховой защиты, предполагаемый страхованием. Анализ российского законодательства свидетельствует, что не имеется правовых оснований для страхования риска, подпадающего под определение бюджетного риска. Кроме того, учитывая объем и масштабы последствий бюджетных рисков, а также то, что страхование - это раскладка ущерба между субъектами - участниками страхования, для страхования бюджетных рисков целесообразно создавать отдельные институты страхования, которых в настоящее время не существует.

Страхование : учебник / под ред. Л.А. Орланюк-Малицкой, СЮ. Яновой. - М. : Юрайт ; Высшее образование, 2010. -С. 22. Таким образом, метод передачи бюджетных рисков в настоящее время ограничен в применении на практике. Вместе с тем, страхование при управлении бюджетными рисками субъектов федерации может быть рассмотрено как одно из превентивных мероприятий, направленных на снижение вероятности и ущерба субъектов хозяйствования, населения, государственных и муниципальных учреждений, органов государственной власти в отношении государственного имущества и т.д.

Что касается предоставления гарантий федерального правительства субъектам федерации, то в целом такой способ может быть реализован, но по своей сути, только при минимизации бюджетных рисков, связанных с третьими лицами (например, долговые риски).

Традиционно выделяют следующие методы снижения степени риска (минимизации риска): диверсификация, хеджирование, лимитирование.

Диверсификация (от лат. diversus - разный и facere - делать) в широком смысле - расширение видов деятельности, переход к более разнообразным способам хозяйствования и источникам привлечения ресурсов. Суть данного метода заключается в создании такого равновесия, при котором если в результате непредвиденных событий по одному виду деятельности будет понесен убыток, то по другому виду деятельности - прибыль.

Исходя из сути данного метода, он может быть применен только для минимизации рисков, связанных с размещением средств бюджета субъекта федерации на банковских депозитах, а также при управлении долговыми рисками. Остальные виды бюджетных рисков не могут быть «уравновешены» другими видами деятельности.

Метод хеджирования в большей мере характерен для операций на биржевых рынках. Суть хеджирования заключается в заранее согласованном и закрепленном в виде договора обмене предстоящих финансовых потоков одного рода на финансовые потоки другого рода. Наиболее часто метод хеджирования применяется для валютных, процентных, курсовых рисков. Что касается управления бюджетными рисками, то, на наш взгляд, метод хеджирования может быть использован при минимизации валютных, процентных и курсовых рисков субъектов федерации, а также при размещении временно свободных средств бюджета на банковских депозитах.

Метод лимитирования концентрации рисков основан на установлении лимита, т.е. предельных сумм определенных показателей в процессе осуществления различных аспектов финансовой деятельности. По-другому, данный метод предполагает установление ограничений на проведение тех или иных финансовых операций и направлений в осуществлении финансовой деятельности.

Бюджетный процесс, как в зарубежной практике, так и в Российской Федерации, связан с понятием «лимиты». Так, к примеру, при разработке проекта бюджета финансовый орган доводит до субъектов бюджетного планирования лимиты бюджетных ассигнований, основу исполнения бюджета по расходам составляют лимиты бюджетных обязательств, которые являются ограничением на принятие получателем бюджетных средств обязательств, предусматривающих их расходование50. Кроме того, бюджетным законодательством для бюджетного процесса предусмотрены различные нормативы и ограничения. Так, Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены ограничения на предельный объем дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, предельный размер государственного долга и расходов на его обслуживание51, для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета, устанавливаются нормативы формирования расходов на содержание органов государственной власти52 и т.д.

Таким образом, о методе лимитирования концентрации рисков можно говорить не только как о возможно применимом методе, но и как о неком встроенном в бюджетный процесс методе.

## Основные направления развития управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации

Неверно спрогнозированные и запланированные суммы доходов и расходов в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации могут привести к заниженному, по сравнению с планом, поступлению доходов или завышенному, по сравнению с планом, осуществлению расходов. Таким образом, низкое качество планирования и прогнозирования может привести к неполному или несвоевременному финансированию расходных обязательств органов власти регионального уровня, росту государственного долга субъекта Российской Федерации и негативно сказаться на сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов. К подобным рискообразующим факторам могут быть также отнесены операционные ошибки (преднамеренные или непреднамеренные ошибки персонала, ошибки в расчетах, учете, несовершенство или сбои в работе компьютерных или телекоммуникационных систем и т.д.).

Следует отметить, что данный рискообразующий фактор имеет большое значение, т.к. при точном и грамотном прогнозировании и планировании могут быть отчасти минимизированы риски, вызванные макроэкономическими факторами, сезонным отклонением поступления доходов от осуществления расходов и другими факторами, влияние которых может быть в некоторой мере заранее спрогнозировано, оценено и минимизировано.

Несогласованность действий участников бюджетного процесса регионального уровня

Несогласованные действия участников бюджетного процесса регионального уровня не только является рискообразующим фактором сами по себе, но и могут привести к возникновению других негативных последствий, таких как нарушению бюджетного законодательства, росту дефицита бюджета, уровня государственного долга и другим негативным для устойчивости и сбалансированности бюджетов последствиям.

В качестве примера несогласованности действий участников бюджетного процесса и нарушения норм бюджетного законодательства можно привести ситуацию, сложившуюся в Республике Карелия в 2012 году, когда до середины года не были приняты необходимые поправки в Закон Республики Карелия от 1 ноября 2005 г. № 915-ЗРК «О межбюджетных отношениях в Республике

Карелия» в части изменения нормативов зачисления налога на доходы физических лиц в региональные и местные бюджеты. В нарушение статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нормативы отчислений в местные бюджеты по налогу на доходы физических лиц осуществлялись на основании распоряжения Главы республики . Договоренность была достигнута лишь только в середине финансового года путем отмены «отрицательных трансфертов» из бюджетов городских округов Республике Карелия, что на более чем 300 млн. рублей увеличило дефицит республиканского бюджета .

Таким образом, несогласованные действия участников бюджетного процесса могут привести к потерям бюджетов, исходя из чего предлагаются нами быть рассмотрены в качестве рискообразующих факторов.

Изменение регионального законодательства, иные решения органов власти субъектов Российской Федерации в сфере управления региональными финансами

Изменение регионального законодательства (изменение в законодательно установленных пределах ставки налога на прибыль организации, предоставление или отмена льгот по региональным налогам и др.), принятие новых расходных обязательств или увеличение действующих расходных обязательств, непривлечение запланированных источников финансирования дефицита бюджета -эти и другие факторы могут являться рискообразующими и негативно сказываться на устойчивости региональных бюджетов.

Увеличение ставок по региональным налогам, отмена региональных льгот может привести к перерегистрации на территорию другого региона налогоплательщиков, сокрытию объекта обложения, уменьшению налоговой базы, а следовательно, и к потерям доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Субъективный характер указанного рискообразующего фактора позволяет при грамотном управлении региональными финансами минимизировать негативное влияние данного фактора на устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации. Но, тем не менее, на наш взгляд, при принятии управленческих решений субъект управления регионального уровня должен учитывать указанный фактор как один из рискообразующих.

Следует отметить, что изменение регионального законодательства, решения органов власти регионального уровня, как рискообразующий фактор, следует рассматривать в долгосрочной перспективе, т.к. принимаемые в текущем финансовом году решения могут оказать отрицательный эффект в последующих финансовых годах. Бюджетные инвестиции Определенные бюджетные риски возникают при осуществлении бюджетных инвестиций, в том числе в рамках государственно-частного партнерства. В широком смысле под государственно-частным партнерством понимается равноправное взаимовыгодное сотрудничество между государством и частным бизнесом в процессе обустройства общественной инфраструктуры и предоставления публичных услуг при условии разделения рисков и ответственности7 .

Риски между государством и бизнесом распределяются исходя из возможности их минимизации с наименьшими потерями. Так, органы государственной власти несут чаще всего политические риски и риски, связанные с изменением законодательства, форс-мажорные риски. Технические риски, связанные с ошибками проектирования, экономические, валютные, финансовые, экологические риски частный сектор принимает на себя.

Наибольшее значение для органов государственной власти представляют риски, которые дополнительно могут возникнуть на этапе реализации инвестиционных проектов, не учтенные первоначально: - удорожание проекта по сравнению с первоначальной стоимостью, что может быть вызвано как ошибками в расчетах, так и вполне объективными обстоятельствами - ростом цен на товары и услуги;

## Предпосылки внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации

Реализации данного принципа на практике при управлении финансами субъектов Российской Федерации и бюджетными рисками препятствует не только отсутствие закрепления принципов и иных основ управления бюджетными рисками в бюджетном законодательстве, но и отсутствие разграничения функций между участниками субъекта управления.

Исходя из этого, в данном разделе следует более подробно остановиться на задачах и функциях участников субъекта управления, а также организационно-правовых аспектах внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации.

Основными участниками управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации являются: — федеральные (региональные) законодательные (представительные) органы государственной власти. Задачей данных органов при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации является учет фактора риска при рассмотрении (принятии) федеральных (региональных) законов, в той или иной мере влияющих на устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации. - федеральные органы исполнительной власти. Задачей федеральных органов власти является разработка нормативных правовых актов, а также методических рекомендаций в части управления бюджетными рисками и обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации; утверждение экономически обоснованных ограничений и параметров бюджетов субъектов Российской Федерации; контроль и мониторинг за исполнением региональных бюджетов.

Особое внимание следует уделить роли Министерства финансов Российской Федерации в управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, Министерство финансов Российской Федерации вырабатывает государственную политику и нормативно-правовое регулирование в части бюджетной, налоговой, банковской, валютной деятельности, государственного долга и т.д134. Следовательно, Министерство финансов Российской Федерации является тем основным органом государственной власти на федеральном уровне, который путем законодательных инициатив по установлению основных параметром бюджетов субъектов Российской Федерации, ограничений и предельных значений осуществляет управление совокупным бюджетным риском субъектов Российской Федерации.

Кроме того, на Министерство финансов Российской Федерации возложена функция по анализу и мониторингу исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а значит, Министерство финансов Российской Федерации также может осуществлять идентификацию бюджетных рисков субъектов Российской Федерации как по итогам анализа и мониторинга исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации или по итогам рассмотрения проектов законов бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, так и путем анализа бюджетного законодательства Российской Федерации (его изменений) на наличие рискообразующих факторов.

Отдельные функции по идентификации и минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации выполняет Счетная палата Российской Федерации и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и ее территориальные органы, которые, проводя контроль за целевым использованием средств региональных бюджетов и проверку бюджетов субъектов Российской Федерации, могут способствовать идентификации и минимизации бюджетных рисков, связанных с коррупцией, операционными ошибками, неэффективной бюджетной и долговой политикой и др. — высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, основной задачей которого в части управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации является инициирование управления бюджетными рисками в регионе, координация деятельности других участников управления бюджетными рисками регионального уровня, принятие необходимых нормативных и правовых актов в данной сфере. — органы исполнительной власти регионального уровня — являются основными участниками управления бюджетными рисками, непосредственно осуществляющими процесс управления, разработку необходимой правовой и методической базы, обеспечивающими эффективность и результативность процесса управления.

Особое значение при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации принадлежит финансовым органам субъектов Российской Федерации, которые непосредственно осуществляют нормотворческую деятельность в финансово-бюджетной сфере, составление и исполнение региональных бюджетов, осуществляют бюджетное планирование и прогнозирование (прогнозирование — совместно с органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, отвечающим за экономический прогноз), осуществляют оперативный контроль за исполнением бюджета.

Таким образом, финансовые органы субъектов Российской Федерации, реализуя свои непосредственные функций, являются основными участниками субъекта управления бюджетными рисками, проводящими работу по идентификации, оценке и минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации.

Также следует выделить территориальные органы Федеральной налоговой службы, которые, осуществляя прогнозирование и администрирование налоговых поступлений, работу с налогоплательщиками, их учет и регистрацию, могут оказывать содействие в идентификации, оценке и минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации.

Таким образом, функции законодательных (представительных) органов власти при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации заключаются в создании необходимых законодательных основ для обеспечения устойчивости региональных бюджетов, а также создания необходимой правовой базы для управления бюджетными рисками. Функции федеральных органов исполнительной власти заключаются в методологическом обеспечении вопроса управления бюджетными рисками, непосредственную реализацию процесса управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти регионального уровня.

Далее предлагается рассмотреть нормативно-правовые аспекты, способствующие интеграции управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации в бюджетный процесс.

Наиболее значимым звеном организационно-правового обеспечения управления бюджетными рисками является создание необходимой нормативно-правовой базы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

В части нормативно-правового обеспечения управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации следует отметить главенствующую роль федерального законодательства и уточняющую и конкретизирующую роль регионального законодательства.