

БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ: ВВЕДЕНИЕ В ОБЩУЮ АКСИОМАТИКУ

В.В. ГАМУКИН,

кандидат экономических наук, проректор по экономике,
Тюменский государственный университет, г. Тюмень,
e-mail: valgam@mail.ru

На стадиях планирования и исполнения бюджета в современном бюджетном процессе практически не используется понятие «бюджетный риск». В статье рассматриваются четыре основных особенности этого риска. Применение в бюджетной области традиционных классических методов измерения и анализа риска является чрезвычайно сложным. На основе немногочисленных отечественных и зарубежных публикаций определены два подхода к измерению бюджетных рисков. Определены регионы повышенного интереса к данной проблематике. В статье приводится авторская классификация видов и типов бюджетных рисков. Рассмотрены риски внешней среды, риски бюджетной системы и риски случая. Исполнение бюджета должно зависеть от уровня интегрального бюджетного риска, который будет определяться на стадии подготовки проекта бюджета в качестве нормативной величины.

Ключевые слова: бюджетный риск; прогнозирование бюджета.

BUDGETARY RISKS: INTRODUCTION IN THE GENERAL AXIOMATICS

V.V. GAMUKIN,

Candidate of Economics (PhD), Vice-rector for Economics,
Tyumen State University, Tyumen,
e-mail: valgam@mail.ru

At budget planning and performance stages in modern budgetary process the «budgetary risk» concept, in fact, is not used. In the article four main features of this risk are considered. Application of traditional classical methods of measurement and analysis of risk in the budgetary area is extremely difficult. On the basis of publications (not numerous) of domestic and foreign authors, two approaches to measurement of the budgetary risks are defined. Regions of keen interest in this perspective are defined. Author's classification of variants and types of the budgetary risks is given in article. Risks of environment, risks of the budgetary system and risks of a case are considered. Budget performance has to depend on level of integrated budgetary risk which will be defined on stages of preparation of the draft of the budget as standard size.

Keywords: budgetary risk; forecasting of the budgetary proportions.

JEL classification: C58, G17, G28, H61.

Контурь бюджетного риска

К настоящему времени трудно найти в экономической науке более разработанную область исследования, чем бюджет и связанные с ним проблемы. Подробно изучены фундаментальные основы формирования и распределения денежных средств в рамках бюджетного механизма. Рассмотрены налоговые и социальные аспекты бюджета. Проблеме госдолга в целом и бюджетных заимствований в частности посвящены тысячи публикаций.

До последнего времени один аспект бюджета оставался вне поля зрения исследователей. Речь идет о простой на первый взгляд гипотезе. Если бюджет – важный (если не важнейший) элемент финансовой системы, а она в свою очередь подвержена факторам риска, есть ли возможность применить аксиоматику риска к бюджету? Под воздействием какой неопределенности прогнозируется бюджетный план? Что оказывает или может оказывать влияние на исполнение бюджета? Все ли эти влияющие силы в свою очередь прогнозируемы и предсказуемы? Есть ли среди них те, измерение и оценка которых возможна с использованием инструментов измерения риска? Как учесть влияние различных рисков на бюджет? Одинаковы ли эти риски на разных стадиях бюджетного процесса? Имеют ли бюджетные риски свою специфику?

Вместе с тем, даже сам факт несовпадения плановых и фактических бюджетных показателей дает основание задуматься о наличии бюджетного риска и возможностях его измерения, структуризации и учета в бюджетном процессе. Ряд аргументов позволяет усилить такую позицию:

1. История развития бюджетных систем показывает, что в любых национальных экономиках в любые периоды времени фактическое исполнение бюджетов не полностью соответствует плановым показателям. Расхождения наблюдаются как в объеме средств, так и в разрезе статей. Следовательно, возникает риск отклонения плана и факта.

2. Любое планирование, представляя собой определение набора действий, направленных на получение какого-либо результата, методологически построено на точном соблюдении заданной последовательности и своевременности данных действий, приводящих к благоприятному исходу. Но, поскольку исход и предположение об исходе могут различаться, процесс планирования, так или иначе, всегда будет иметь элементы риска. Это касается и бюджетного планирования.

3. Исполнение бюджета по доходам и расходам происходит в условиях высокой вариативности движения финансовых ресурсов. Так, например, трудно гарантировать заданный объем налоговой базы по отдельному налогу, так как в течение бюджетного года она формируется под воздействием целого круга влияющих параметров. Каждый из них формируется под воздействием рисков, которые в итоге влияют на бюджет.

4. Несмотря на то, что бюджетный механизм функционирует на основе объемного нормативно-правового обеспечения, которое призвано закрепить незыблемость изъятия средств в бюджет и гарантированное финансирование обязательств перед обществом, на практике всегда есть возможность риска смягчения этой незыблемости или отказа от этой гарантированности. Более того, появляется самостоятельный риск изменения правового поля из-за трудно предсказуемых несоответствий между кодексами, законами, указами, постановлениями, распоряжениями, приказами и письмами уполномоченных органов власти и управления.

Регламентированный характер бюджетных отношений создает иллюзию непоколебимости плана и неизбежности его исполнения в том виде, какой установлен Законом (решением) о бюджете. Поэтому считается, что возникновение риска в области бюджета возможно только в случае ситуации, предвидение, появление, изменение и нейтрализация которой не находится во власти человека (к таковой можно отнести природную катастрофу). Наивно утверждать, что все прочие рискованные обстоятельства, возникающие благодаря деятельности человека (хозяйственные, экономические, финансовые, валютно-денежные и прочие), не должны возникнуть стихийно, а если и возникают, то в соответствии с установленным планом, и, следовательно, перестают быть рисковыми.

Отчасти по этой, и ряду других причин, применение в рассматриваемой области традиционных классических методов измерения и анализа риска представляется чрезвычайно сложным. Даже в фундаментальном отечественном труде (*Королев, 2011*), где рассмотрены сотни инструментов оценки рисков, трудно увидеть конкретный инструмент, который можно использовать, например, при обсуждении проекта бюджета в представительном органе власти.

Специфика публичного обсуждения бюджета на любой стадии бюджетного процесса предполагает относительную простоту и доступность для понимания методов подготовки и верификации бюджетных показателей. Если дается оценка бюджетных рисков, то она должна быть информативна для принятия решений и практична для целей корректировки показателей.

Не менее проблематичным видится прямое применение к бюджетному риску инструментов измерения, традиционных для страхового рынка (*Мак, 2005*).

В качестве опорной точки используем следующее определение риска. В теории управления риск рассматривается как атрибутивная общесоциологическая характеристика любого вида целесообразной деятельности человека, осуществляемой в условиях ресурсных ограничений и наличия возможности выбора оптимального способа достижения осознанных целей в условиях информаци-

онной неопределенности (*Вишняков, 2008. С. 21–22*). Практически все параметры, описывающие риск, мы можем найти в бюджете. Это и целесообразная деятельность по составлению и исполнению бюджета, это и ресурсные ограничения при формировании доходной части, это и выбор оптимального способа распределения расходов, это и информационная неопределенность.

Различные подходы к определению бюджетного риска

Большинство авторов публикаций по заданной тематике единодушны в оценке высокой актуальности задач исследования бюджетного риска и низкой проработанности этой темы в современной ситуации. Имеющиеся в распоряжении автора публикации будут условно разделены на две группы, различающиеся по основному подходу к формализации бюджетного риска.

В **первую группу** войдут работы авторов, в большей степени представляющих себе специфику именно бюджетного механизма, но в меньшей степени готовых найти приемлемые способы его измерения методами из арсенала рискологии.

Характерным представителем этой группы можно считать работу (*Сатаев, 2010*), в которой способы измерения бюджетного риска сводятся к вычислению процента исполнения фактических показателей. После чего делается вывод об обратной зависимости этого показателя и риска бюджета. В качестве иных показателей для оценки риска предлагается использовать императивные параметры, изложенные в ст. 92.1, 107 и 111 Бюджетного кодекса РФ, т. е. предельные величины дефицита, заимствований и т. д.

Аналогичный подход прослеживается в следующей работе (*Айвазов, 2010*). Здесь предпринята попытка ввести в аксиоматику бюджетного риска коэффициенты автономии, бюджетной результативности, бюджетной обеспеченности населения и соотношения финансовой помощи и собственных доходов субъекта РФ.

В эту группу можно включить и работу (*Гребенников, 2010а*). В этом случае критикуется сформировавшаяся система межбюджетного распределения доходов. Делаются выводы о факторах риска для тех или иных уровней бюджетной системы, снижение которых видится в наборе организационных рекомендаций и поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Отдельный бюджетный аспект рассмотрен в публикациях (*Каючкина, 2010а; Каючкина, 2010б*). Описана проблема зависимости доходов муниципального бюджета от финансовых успехов градообразующего предприятия (на примере ОАО «АВТОВАЗ»). Но, к сожалению, в работах не предложены формулы измерения такого рода бюджетного риска и примеры его практического применения.

Еще одним характерным представителем этой группы публикаций является работа (*Погорелова, Зенченко, 2012*). В ней дается описательная характеристика 10 факторов риска снижения финансового потенциала региона, которые в основном имеют сугубо бюджетные причины (развитие региональной бюджетной системы, аритмичность бюджетных поступлений и платежей, несбалансированность бюджета, зависимость бюджета от внешнего финансирования и т. д.).

В очередной работе (*Шуваева, 2010*) из этой группы мы видим попытку самого первого приближения к проблематике исследования бюджетного риска. Вместе с тем, вызывает интерес проведенное авторами исследование на примере муниципальных образований Костромской области, свидетельствующее о наличии бюджетного риска не только на уровне государственных, но и муниципальных бюджетов. Однако выводы, сделанные по итогам, представляются слишком общими. Утверждается, что «одним из первых рисковых моментов является то, что муниципальное образование находится на «нижней» ступени бюджетной вертикали и зависит от своевременности реализации бюджетного процесса вышестоящими органами власти и управления, а второй рисковый момент связан с деятельностью структур органов местного самоуправления». Очевидность первого момента соседствует с нераскрытостью характера и существа «рискованности» деятельности структур из второго.

Продолжает данную группу развернутая работа (*Грудинова, 2012*), в которой предпринята попытка систематизировать отдельные публикации, доступные авторам. В итоге авторы отходят от понятия собственно бюджетного риска, вводя понятия риска финансово-бюджетной безопасности, как совокупности условий, факторов и процессов, реально или потенциально угрожающих финансово-бюджетной безопасности региона (муниципального образования). При этом обобщение трактовки рисков из проанализированных публикаций позволило авторам ввести комплексную систему классификации рисков по 25 (!) критериям. С учетом того, что практически во всех публикациях указывается, что даже само понятие бюджетного риска является еще предметом дискуссий, введение обильных критериев классификации представляется чрезмерным, но многообещающим

на следующей стадии развития знаний об этом риске. Вместе с тем, следует считать любопытным авторский подход к увязке отдельных рисков со сценариями бюджетной политики. Этот метод группировки не только позволяет ввести некоторую системность в рассматриваемую область, но и делает новый шаг к описательной трактовке бюджетного риска.

Следующая рассматриваемая работа (*Кирикова, 2002*) продолжает ряд описательных бюджетных публикаций. Но при этом выделяется из общей тенденции итоговыми предложениями. В частности, автор предлагает компенсировать бюджетный риск традиционными инструментами страхования. Поскольку в статье речь идет в большей степени о бюджетных учреждениях, с этой позицией можно согласиться при определенных допусках. Но данный подход не имеет перспективы в случае, если мы ведем речь о рисках всего уровня бюджетной системы. Согласитесь, странно будет выглядеть губернатор региона, желающий застраховать в страховой компании весь свой регион от непредвиденных ситуаций или застраховать доходы бюджета от неполного поступления налогов.

Еще одной публикацией из этой группы является статья (*Степанова, 2010*). Здесь речь идет о налоговых аспектах бюджетного риска, а именно о несовпадении налоговых потоков и территорий юрисдикции конкретных бюджетов, включая вопросы трансфертного ценообразования, перерегистрации, консолидированной отчетности бизнес-групп и т. д. Предложения автора сводятся к поправкам в Налоговый кодекс РФ, что представляется важным инструментом превентивного сокращения бюджетных рисков, однако, поскольку в работе не предложен алгоритм его моделирования в целом, отдельные точечные поправки могут спровоцировать новые риски.

В очередной работе (*Гребенникова, 2010б*) подготовлена подборка аргументов в защиту необходимости измерения и практического использования инструментов снижения бюджетного риска. Причем сам бюджетный риск опять исследуется в налоговом аспекте.

В работе (*Соломко, 2011*) предпринята очередная попытка терминологически уточнить понятие бюджетных рисков и классифицировать их по ряду авторских критериев. Оценку собственно риска предлагается проводить посредством оценки качества финансового менеджмента, что не совсем корректно, так как бюджетный риск генерируется всем комплексом особенностей конкретного бюджета, а не только навыками и талантами чиновников. Традиционно в работе определены общие актуальные задачи дальнейшего поиска инструментов измерения бюджетного риска.

В числе последних по времени работ следует отметить (*Тихомиров, 2012. С. 64*), в которой бюджетный риск кратко рассматривается в череде других рисков, возникающих в рамках правового пространства.

Вторая группа публикаций представлена авторами, в большей степени информированными в области анализа рисков, чем в области специфики бюджетного механизма. Эти публикации предполагают поиск новых путей определения и измерения риска, в том числе и не четко формализуемыми инструментами.

Так, в работе (*Янов, 2011*) систематизированы практически все основные методы определения рисков – от метода экспертных оценок до метода анализа вероятности распределения платежей, но в практическом применении этих методов по отношению к бюджету остается много вопросов.

В другой работе этого автора (*Янов, 2012*) продолжена систематизация накопленного из отечественных и зарубежных источников багажа дефиниций как самого риска, так и его финансовой и бюджетной вариаций. Важным итогом этой обзорной работы следует считать вывод о том, что «единого и полного определения понятия «бюджетный риск» в российской экономической науке не существует» (*Янов, 2012. С. 100*).

Частично, эта проблема находит решение в других работах. В статье (*Коробко, 2012*) для поиска факторов риска предложен метод экспертных оценок, который дал вполне предсказуемые результаты – «как показали экспертные оценки, факторами риска, которые имеют наибольшее значение для Ростовской области, являются риски стадии исполнения бюджета: риск недостижения запланированных параметров бюджета, риск неисполнения бюджета по доходам, риск недостаточного финансирования бюджетных расходов».

Еще одно направление формализации бюджетного риска заявлено в работе (*Иванова, 2006*). Пусть здесь и не проводится собственно измерение величины бюджетного риска, но предлагается собственный алгоритм его учета при моделировании размера стабилизационного фонда. Сделан важный вывод о применимости методологии риск-менеджмента для поддержки принятия решений при управлении государственными финансами.

Пример такого рода исследования мы видим в работе (*Юрга, 2012*). Рассматривая проблему сбалансированности бюджета в целом, автор неизбежно выходит на необходимость измерения рисков

нарушения условий такой сбалансированности. Для этого в качестве базовой модели предлагается динамическая балансовая модель Дж.М. Кейнса. Если в макроэкономическом плане такой подход можно считать приемлемым, то в прикладном плане оценить риски конкретного муниципального или субфедерального бюджета будет невозможно. Тем не менее автор предлагает использовать целый ряд моделей, начиная от знакомых экспертных до моделей, учитывающих распределения редких событий с «тяжелыми хвостами» типа Вейбулла. По нашему мнению, перспективными для такой сложной системы, как бюджетные риски, следует считать предложенные в работе агрегированные семантические, вербальные и понятийные модели, необходимые для принятия бюджетных решений.

Еще более продуктивной является работа (Яшина, 2004). Это более ранняя по времени работа, поэтому высказанные в ней предложения сегодня звучат архаически (например, проведение урегулирования взаимозачетов между предприятиями-недоимщиками и бюджетом). Однако с методической точки зрения предложенный в работе подход к измерению риска бюджета, как целостного механизма генерирования доходов и расходов, занимает особенное место. Сформулирован очень важный тезис о «растворении» рисков. «При объединении расходов в бюджет непостоянные события – как положительные, так и отрицательные – имеют тенденцию «растворяться», когда мы имеем гораздо большее количество расходов. Непостоянный риск может быть устранен существенным образом путем диверсификации, поэтому относительно большой по сумме бюджет практически не имеет непостоянного риска» (Яшина, 2004. С. 165). Наряду с этим в работе предложен математический алгоритм измерения риска расходов, что в череде описательных гипотез бюджетного риска пока является редкостью.

Иной путь определения риска по отношению к доходам бюджета предлагается в работе (Аюпова, 2010). Предложено раздробить налоговые доходы регионального бюджета на 3 основные составляющие (НДФЛ, налог на прибыль и налог на имущество организаций), выявить взаимосвязи между ними и затем при помощи многофакторного уравнения регрессии оценить связь результирующего признака, который следует использовать для измерения бюджетного риска.

Несмотря на то, что авторы рассмотренных публикаций подошли к проблеме бюджетного риска с разных сторон, есть несколько объединяющих черт. Во-первых, во всех работах подчеркивается объективный характер бюджетного риска, как предмета научного исследования. Во-вторых, отмечен высокий потенциал инструментов измерения бюджетного риска для практического применения в рамках бюджетного процесса. Третьей характерной чертой рассмотренных работ является региональный характер проведения исследований. География регионов и городов в работах и публикациях автора представлена широко: Волгоград, Калининград, Краснодар, Мурманск, Нижний Новгород, Новосибирск, Ростов, Ставрополь, Тольятти, Тюмень, Хабаровск, Челябинск. Однако, если судить по количеству авторов, их публикаций и примеров проведенных исследований, то основная работа в последние годы проводится в Нижнем Новгороде, Ставрополе, Хабаровске, Тольятти и Тюмени.

В этой связи необходимо упомянуть один источник, из Санкт-Петербурга. Это совсем небольшая по объему и малоизвестная в профессиональных кругах работа (Двас, 1999. С. 28). По нашему мнению, в ней впервые было сформулировано такое сложное экономическое явление, как бюджетный риск и введено в научную терминологию само это понятие.

Что касается рассмотренных более поздних публикаций, то в своей основе они тяготеют к изложению проблемы бюджетных рисков, приведенному в работе (Бакша, 2001). По данным сайта www.dissercat.com, эта монография использована в качестве источника более чем в 80 диссертационных исследованиях, что косвенно говорит о более широком спектре работ, чем охвачено в настоящей статье.

Кроме того следует отметить, что и в зарубежных источниках практически не затронута эта проблематика. По данным сайта www.econpapers.repec.org, предоставляющего доступ к более 1,34 млн публикаций по экономической тематике, непосредственное сопоставление категорий «бюджет» и «риск» так или иначе отражено всего в нескольких работах, в т. ч. (Brix, 2000; Ulla, 2006; Sprinkle, 2008).

Принимая во внимание приоритетный интерес отечественных исследователей к этой теме, следует отметить наличие близких публикаций в Украине, например (Булгакова, Микитюк, 2010). Отметим также, что проблема бюджетного риска нашла отражение в нормативно-правовом пространстве этого государства. Приведем определение бюджетного риска, сформулированное в «Порядке осуществления контроля за рисками, связанными с управлением государственным (местным) долгом», утвержденном Постановлением Кабинета министров Украины № 815 от 01.08.2012 г.:

«Бюджетный риск – риск значительного невыполнения доходной части государственного (местного) бюджета, что может привести к увеличению объема государственных (местных) заимствований и/или невыполнению обязательств по обслуживанию долга».

Надо отметить, что есть и отечественная официальная позиция по этому вопросу. В «Порядке осуществления в Министерстве финансов РФ оперативного мониторинга качества финансового менеджмента», утвержденном Приказом Минфина РФ № 383 от 19.10.2011 г., дается более замысловатое определение бюджетного риска. «Под бюджетным риском понимается возможность невыполнения (полностью или частично) определенных параметров (характеристик) федерального бюджета, неэффективного управления ликвидностью счета по учету средств федерального бюджета, а также неэффективного использования средств федерального бюджета в текущем финансовом году при условии сохранения в течение текущего финансового года качества финансового менеджмента, достигнутого в отчетном периоде».

Охарактеризуем основные виды бюджетного риска на основе современной системы рисков, приведенной в работе (Бакша, 2001. С. 80–83).

Группы бюджетного риска

Группа 1 – бюджетные риски, возникающие, как правило, вне сферы бюджета. Будем называть их рисками внешней среды, или просто рисками среды.

1. Риски среды:

1.1. *Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.* Он возникает в случае, когда бюджет принимает участие в совершении обычных сделок, например, при закупках товаров и услуг для государственных или муниципальных нужд. В данном случае распорядитель бюджета рискует так же, как любой другой участник акта купли-продажи. Кроме этого, аналогичный вид риска будет сопровождать выпуск государственных или муниципальных ценных бумаг. Так же как при выпуске ценных бумаг коммерческой организацией, возникает риск невозможности размещения всего объема в определенные сроки по определенной цене, риск трудности погашения и т. д.

1.2. *Риск инфляции.* Наиболее разработанный в современной хозяйственной практике вид риска, но традиционно применяемый только в коммерческой сфере деятельности. В то же время, любые финансовые операции (в том числе бюджетное аккумулирование и распределение) должны сопровождаться оценкой такого риска. Снижение реальной стоимости будущих денежных потоков свойственно не только финансовым ресурсам коммерческой сферы, но и бюджетным ресурсам. Оценка риска инфляции при бюджетном планировании позволяет обеспечить реальное наполнение объемов ассигнований в течение всего бюджетного года. Принимая во внимание, что инфляция в разной степени влияет на различные виды финансовых ресурсов, целесообразно оценивать риск в разрезе разделов и даже отдельных статей.

1.3. *Риск дискретности контроля.* Этот риск имеет методологический характер, заключающийся в разделении этапов планирования бюджета и отчета об исполнении. Неизбежность данного риска состоит в том, что результат каких-либо действий значительно отстоит во времени от самих действий. Это делает затруднительным оперативное определение их эффективности. Компенсация данного риска производится путем приближения момента планирования к моменту отчета, например, при квартальной разбивке плановых бюджетных показателей.

1.4. *Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.* Представляет собой последствие сокращения объема свободных денежных средств у предприятий и организаций, функционирующих на территории юрисдикции бюджета. Падение платежеспособности налогоплательщиков, как правило, носит постепенный характер и может быть спрогнозировано и учтено уже на стадии планирования бюджета. Выражается такой риск в постепенном росте задолженности платежей в бюджет. Но сохраняется возможность резкого падения платежеспособности, вызванного целым рядом причин – от объективного сокращения производства при падении спроса до нецелевого отвлечения средств предприятиями при неэффективном менеджменте. Увеличивается этот риск при развитии различных квазиденежных (вексельных, зачетных, налоговых и проч.) форм исполнения бюджета. Исполнение доходов, равно как и исполнение расходов бюджета в соответствии с планом, в этом случае затрудняется и становится рискованным.

1.5. *Риск политической конъюнктуры.* Возникает в случае совпадения периода планирования бюджета с предвыборным периодом. Политические силы в этот момент могут использовать бюджет для демонстрации своих популистских устремлений, акцентируя, например, рост социальных

или военных расходов. Это накладывает отпечаток на структуру бюджета и делает его исполнение более рискованным.

Группа 2 представлена бюджетными рисками, которые бюджетная система генерирует сама по себе. Будем называть эту группу рисками бюджетной системы, или просто рисками системы.

2. Риски системы:

2.1. *Риск ритмичности поступлений и платежей.* Этот риск сказывается на образовании кассовых разрывов из-за несовпадения текущих объемов платежей в бюджет и из бюджета. Несответствие объемов движения финансовых ресурсов приводит к нарушению функционирования бюджетных учреждений, сокращению незащищенных расходов, кредиторской задолженности и прочим негативным последствиям.

2.2. *Риск структуры доходов бюджета.* Его следует рассматривать как значительный фактор не только исполнения собственно бюджета, но и как фактор социально-экономического развития территории юрисдикции бюджета в целом. Мононалоговая база накладывает отпечаток на структуру бюджета, ритмичность платежей, объемы поступлений. Она делает бюджет зависимым от деятельности той сферы экономики, где формируется налоговая база по данному налогу. Такой крен можно наблюдать, например, в бюджетах, где приоритетным доходным источником будут являться рентные платежи и т. д.

2.3. *Риск структуры расходов бюджета.* Он является парным к предыдущему. Следовательно, последствия для бюджета от данного риска будут аналогичными. Традиционная структура расходов может иметь значительную долю приоритетных расходов. Определенные расходы в некоторых бюджетах будут неизбежными, в то время как для прочих бюджетов такие расходы не свойственны. Это касается, например, финансирования дополнительных расходов на оплату труда в районах Крайнего Севера.

2.4. *Риск несбалансированности бюджета.* Этот риск возникает при исполнении бюджетного плана с разными величинами доходов и расходов. Возможность получения дефицита или профицита при исполнении бюджета должна рассматриваться как рискованная. Оценка её в таком качестве позволяет заблаговременно прогнозировать рост или сокращение кредиторской задолженности, введение или отмену налогов, формировать программу по оздоровлению региональных финансов или программу заимствований.

2.5. *Риск зависимости от внешних источников.* Такой риск может быть определен как отношение собственных источников к сумме дотаций, субвенций, трансфертов, кредитов и регулярных займов. Важность оценки такого риска обоснована не только определением зависимости собственно бюджета, но и определением возможности развития той или иной территории в целом.

Группу 3 представляют бюджетные риски, появление которых носит вероятностный характер. Будем называть их рисками случайности, или просто рисками случая.

3. Риски случая:

3.1. *Риск ошибки.* Пусть этот риск является формальным, но он, будучи имманентно присущ любой деятельности, сказывается на результате планирования и исполнения бюджета. Ошибкой планирования может стать не только техническая ошибка, но и некорректный учет любого обстоятельства, в т. ч. предположения о значимости и величине любого из рассматриваемых рисков. Некомпетентность распорядителей бюджета может сказаться на бюджете в случае, когда квалификация специалистов в бюджетной сфере оказывается недостаточной. Стремительное развитие бюджетной системы, прежде всего в части муниципальных бюджетов, не всегда обеспечивается параллельным ростом профессионализма специалистов.

3.2. *Риск объективной непредсказуемости ситуации.* Он возникает из-за природно-естественных, экологических и иных стихийных событий, которые могут произойти в течение бюджетного цикла. Снижение такого риска можно произвести путем заблаговременного финансирования соответствующих мероприятий по предупреждению, например, стихийных бедствий.

3.3. *Риск экономического кризиса.* На первый взгляд этот риск должен относиться к группе 1, но поскольку он возникает в ситуации резкого и трудно предсказуемого изменения экономической ситуации в стране в течение бюджетного года, его можно отнести к рискам случая. Такой риск способен привести к значительному изменению не только отдельных показателей бюджета, но и к полной переделке всего бюджетного плана.

3.4. *Риск коррупции.* Этот риск при исполнении бюджета становится высоким при возможности хищения средств какими-либо участниками бюджетных отношений – распорядителями бюджета, работниками учреждений и иными лицами. Снижение риска возможно при функционировании отлаженного бюджетного механизма, в котором учитываются рассматриваемые бюджетные риски.

3.5. *Риск развития бюджета.* Возникает при внедрении новаций в бюджетный процесс. Любые новшества сопровождаются риском. Использование новых методик при расчете отдельных статей, новых форм исполнения бюджета или новых способов организации бюджетной системы создает ситуацию эксперимента, последствия которого могут оказаться непредсказуемыми.

Перспективы бюджетного риска

В завершение следует отметить, что сфера бюджетных финансовых отношений пока не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения в области реальной практической оценки и учета бюджетного риска. На сегодня практически отсутствуют современные способы расчета бюджетных рисков. Отсутствует правовая база использования результатов данной оценки при исполнении бюджета. Традиция де-факто предполагает неисполнение бюджета в полном соответствии с планом. Участники бюджетного процесса уже на стадии планирования готовы к ситуации невыполнения или перевыполнения плановых назначений.

Поэтому существенным прорывом в области бюджетного планирования должно стать нормативное закрепление понятия бюджетного риска. Тогда неисполнение бюджета будет зависеть от уровня интегрального бюджетного риска, который будет определяться на стадии подготовки проекта бюджета и устанавливаться в качестве норматива.

Исходя из анализа конкретных существенных рисков, уже на начальной стадии бюджетного планирования могут формироваться мероприятия по нейтрализации негативных факторов и использованию преимуществ позитивных факторов. Набор конкретных мероприятий может быть различным – от изменения правовой базы (в пределах компетенции данного уровня бюджетной системы) до подготовки специалистов, участвующих в организации и исполнении бюджетного процесса.

ЛИТЕРАТУРА

- Айвазов А.А. (2010). Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона // *Аудит и финансовый анализ*, № 1, с. 325–327.
- Аюпова С.Г. (2010). Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений // *Вестник ЧелГУ*, № 6 (187), с. 81–85.
- Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. (2001). Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: Профиздат, 416 с.
- Булгакова С., Микитюк И. (2010). Бюджетный риск: сущность, классификация, факторы риска // *Вестник КНТЭУ*, № 1, с. 59–68.
- Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. (2008). Общая теория рисков. М.: Издательский центр «Академия», 368 с.
- Гребенникова В.А., Степанова Е.А. (2010а). Управление бюджетными рисками: миф или реальность? // *TERRA ECONOMICUS*, т. 8, № 3, с. 119–125.
- Гребенникова В.А., Степанова Е.А. (2010б). Совершенствование взаимоотношений между РФ и субъектами РФ (муниципальными образованиями) в целях снижения рисков для доходов территориальных бюджетов // *Финансы и кредит*, № 46, с. 30–34.
- Грудинова И.П., Перко Н.В. (2012). Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования) // *Вестник МГТУ*, т. 15, № 1, с. 161–170.
- Двас Г.В. (1999). Управление бюджетными рисками в территориальных социально-экономических системах. СПб: Петрополис.
- Иванова Е.И., Черкашенко В.Н., Чистякова С.В. (2006). Риск-менеджмент, эффективность государственной политики и величина стабилизационного фонда // *Банковское дело*, № 8, с. 38–42.
- Каючкина М.А. (2010а). Моногород: риск снижения поступлений доходов в бюджет // *Экономические науки*, № 11 (72), с. 221–225.
- Каючкина М.А. (2010б). Риски снижения поступлений налога на доходы физических лиц при формировании муниципального бюджета // *Финансы*, № 4, с. 66–69.
- Кирикова О.А. (2002). Риск-менеджмент как дополнительный фактор обеспечения эффективности деятельности государственных бюджетных организаций // *Российское предпринимательство*, № 11 (35), с. 37–42.
- Коробко С.А. (2012). Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // *TERRA ECONOMICUS*, № 3, ч. 3, с. 54–58.
- Королев В.Ю., Бенинг В.Е., Шоргин С.Я. (2011). Математические основы теории риска. М.: ФИЗМАТЛИТ, 620 с.

- Мак Т. (2005). Математика рискованного страхования. М.: Олимп-Бизнес, 432 с.
- Погорелова И.В., Зенченко С.В. (2012). Анализ риска регионального финансового потенциала: теоретико-методические аспекты исследования // *Вестник АПК Ставрополя*, № 3 (7), с. 87–91.
- Сатаев М.У. (2010). Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта РФ (муниципального образования) // *Финансы и кредит*, № 43, с. 63–67.
- Соломко И.М., Соломко М.Н. (2011). Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект // *Вестник ТОГУ*, № 2 (21), с. 175–182.
- Степанова Е.А. (2010). О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // *Финансы*, № 10, с. 76–77.
- Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. (2012). Риск и право. М.: Изд-во Моск. университета,
- Шуваева А.Д., Тихонова С.С. (2010). Бюджетный риск: сущность и проблемы // *Вестник КГТУ*, № 2, с. 39–40.
- Юрга В.А. (2012). Модельный подход в формировании сбалансированного бюджета (экономические и экологические аспекты) // *TERRA ECONOMICUS*, т. 10, № 2, с. 68–73.
- Янов В.В. (2011). Бюджетные риски муниципальных образований: содержание методов оценки // *Экономика и управление: новые вызовы и перспективы*, № 2, с. 324–327.
- Янов В.В. (2012). Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты // *Сибирская финансовая школа*, № 6, с. 96–101.
- Яшина Н.И. (2004). Некоторые теоретические и методические аспекты оценки рисков расходов бюджета // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. Серия: Экономика и финансы, № 1, с. 162–167.
- Brixi H.P. (2000). Fiscal Risks Are Not Only in the Budget // *Czech Journal of Economics and Finance*, vol. 50, issue 3, pp. 147–159.
- Sprinkle G., Williamson M., Upton D. (2008). The effort and risk-taking effects of budget-based contracts // *Accounting, Organizations and Society*, vol. 33, issue 4–5, pp. 436–452.
- Ulla P. (2006) Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections // *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, issue 1, pp. 127–187.

REFERENCES

- Ayupova S.G. (2010). Methodological aspects of forecasting of the budgetary income taking into account an assessment of degree of risk of receipts. *Vestnik ChelGU [Chelubinsk State University Herald]*, no. 6 (187), pp. 81–85. (In Russian.)
- Ayvazov A.A. (2010). Budgetary risks and their influence on financial stability of the region. *Audit and financial analysis*, no. 1, pp. 325–327. (In Russian.)
- Baksha N.V., Gamukin V.V., Svintsova A.P. (2001). Aspects of the budget: imperative, economic, financial, tax, account, social. Moscow: Profizdat, 416 p. (In Russian.)
- Bulgakov S., Mikityuk I. (2010). Budgetary risk: essence, classification, risk factors. *Vestnik of KN-TEU [Herald of Kiev National Trade Economic University]*, no. 1, pp. 59–68. (In Russian.)
- Dvas G.V. (1999). Management of the budgetary risks in territorial social and economic systems. Saint-Petersburg: Petropolis Publ. (In Russian.)
- Grebennikov V.A., Stepanova E.A. (2010b). Improvement of relationship between the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation (municipalities) for decrease in risks for the income of territorial budgets. *Finance and the credit*, no. 46, pp. 30–34. (In Russian.)
- Grebennikova V.A., Stepanova E.A. (2010a). Management of the budgetary risks: myth or reality? *TERRA ECONOMICUS*, vol. 8, no. 3, pp. 119–125. (In Russian.)
- Grudinova I.P., Perko N.V. (2012). Risk management of the financial and budgetary development of the region (municipality). *Vestnik of MGTU [Herald of Moscow State Technical University]*, vol. 15. no. 1, pp. 161–170. (In Russian.)
- Ivanova E.I., Cherkashenko V.N., Chistyakova S.V. (2006). Risk management, efficiency of a state policy and size of stabilization fund. *Banking*, no. 8, pp. 38–42. (In Russian.)
- Kayuchkina M.A. (2010a). Monotown: risk of decrease in receipts of the income in the budget. *Economic sciences*, no. 11 (72), pp. 221–225. (In Russian.)
- Kayuchkina M.A. (2010b). Risks of decrease in receipts of a tax on the income of individuals when forming the municipal budget. *Finance*, no. 4, pp. 66–69. (In Russian.)
- Kirikova O.A. (2002). Risk management as additional factor of ensuring efficiency of activity of the state budgetary organizations. *Russian business*, no. 11 (35), pp. 37–42. (In Russian.)

- Korobko S.A. (2012). Control system of risks of the budgetary process of the territorial subject of the Russian Federation. *TERRA ECONOMICUS*, no. 3, part 3, pp. 54–58. (In Russian.)
- Korolev V.Y., Bening V.E., Shorgin S.Ya. (2011). Mathematical bases of the theory of risk. Moscow: FIZMATLIT. 620 p. (In Russian.)
- Mack T. (2005). Mathematics of the risk insurance. Moscow: Olimp-Business, 432 p. (In Russian.)
- Pogorelova I.V., Zenchenko S.V. (2012). Analysis of risk of regional financial potential: teoretiko-methodical aspects of research. *The bulletin of agrarian and industrial complex of Stavropol Territory*, no. 3 (7), pp. 87–91. (In Russian.)
- Satayev M.U. (2010). The budgetary risks caused by the financial and budgetary policy of the territorial subject of the Russian Federation (municipality). *Finance and the credit*, no. 43, pp. 63–67. (In Russian.)
- Shuvayeva A.D., Tikhonova S.S. (2010). Budgetary risk: essence and problems. *Vestnik of KGTU*, no. 2, pp. 39–40. (In Russian.)
- Solomko I.M., Solomko M.N. (2011). Assessment of risks of the budgetary process: theoretical aspect. *Bulletin of Pacific National University (Vestnik TOGU)*, no. 2(21), pp. 175–182. (In Russian.)
- Stepanova E.A. (2010). About some aspects of improvement of the tax legislation for the purpose of decrease in the budgetary risks. *Finance*, no. 10, pp. 76–77. (In Russian.)
- Tikhomirov Yu.A., Shakhrai S.M. (2012). Risk and right. Moscow: Moscow State University Publ. (In Russian.)
- Veshnyakov Ya.D., Radaev N.N. (2008). General theory of risks. Moscow: Akademiya Publ., 368 p. (In Russian.)
- Yanov V.V. (2011). Budgetary risks of municipalities: maintenance of methods of an assessment. *Economy and management: new calls and prospects*, no. 2, pp. 324–327. (In Russian.)
- Yanov V.V. (2012). Substance of the budgetary risk: theoretic and methodological aspects. *Siberian financial school*, no. 6, pp. 96–101. (In Russian.)
- Yashina N.I. (2004). Some theoretical and methodical aspects of an assessment of risks of expenses of the budget. *Bulletin of the Nizhny Novgorod university of N.I. Lobachevsky*, series: Economy and finance, no. 1, pp. 162–167. (In Russian.)
- Yurga V.A. (2012). Model approach in formation of the balanced budget (economic and ecological aspects). *TERRA ECONOMICUS*, vol. 10, no. 2, pp. 68–73. (In Russian.)
- Brix H.P. (2000). Fiscal Risks Are Not Only in the Budget. *Czech Journal of Economics and Finance*, vol. 50, issue 3, pp. 147–159.
- Sprinkle G., Williamson M., Upton D. (2008). The effort and risk-taking effects of budget-based contracts. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 33, issue 4–5, pp. 436–452.
- Ulla P. (2006). Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, issue 1, pp. 127–187.