УДК 336.14

Цветова Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой экономики и финансового права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: mgalin1008@mail.ru*

Г.В. Цветова
G. V. Tsvetova

Риски бюджетного процесса: содержание, классификация, управление

В статье рассматриваются теоретические аспекты одной из актуальных, но при этом наименее проработанных проблем современных бюджетных отношений – проблемы неопределенности и потерь в бюджетном процессе. Анализируются существующие подходы к определению категории «бюджетные риски», виды бюджетных рисков; предлагается выделение разновидностей рисков бюджетного процесса применительно к стадиям бюджетного процесса. Представлены этапы управления рисками бюджетного процесса.

Risks of the budgetary process: contents, classification, management

In this article theoretical aspects of one of actual, but thus the least worked problems of the modern budgetary relations – problems of an uncertainty and losses in the budgetary process are considered. The existing approaches to determination of the category "budgetary risks", types of the budgetary risks are analyzed; allocation of the kinds of risks of the budgetary process in relation to the stages of the budgetary process is offered. Stages of risk management of the budgetary process are presented.

Ключевые слова: *бюджет, бюджетный процесс, риск, виды бюджетных рисков, управление рисками.*

Keywords: *budget, budgetary process, risk, types of the budgetary risks, risk management.*

Финансово-экономической основой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является бюджет. Своевременное и качественное планирование и исполнение бюджета являются основой эффективной бюджетной политики. Бюджетный процесс подвержен влиянию ряда случайных событий в условиях макроэкономической неопределенности и кризисных тенденций, меняющих достижение запланированного результата. Факт несовпадения плановых (утвержденных) и фактических показателей бюджета дает основание

утверждать о наличии бюджетного риска, необходимости его оценки и учета в бюджетном процессе. Подобное утверждение аргументируется следующим:

- бюджетное планирование, являясь установленным набором действий, направленных на достижение определенного результата, построено на точном соблюдении заданной последовательности и своевременности этих действий, приводящих к благоприятному результату. Вследствие того, что результат и предположение о результате могут различаться, процессу планирования бюджета присущи элементы риска;

- несмотря на строгую нормативно-правовую регламентированность, призванную обеспечить гарантированное финансирование бюджетных обязательств, на практике достаточно часто возникает вероятность неисполнения (или ненадлежащего исполнения) этих обязательств. Появляется риск изменения правового поля из-за трудно предсказуемых несоответствий между различными правовыми актами уполномоченных органов власти;

- история развития бюджетной деятельности государства показывает, что в национальных экономиках, независимо от уровня их социально-экономического развития, в любые периоды времени фактическое исполнение бюджетов не полностью соответствует плановым показателям. При этом, расхождения могут иметь место как в целом по основным характеристикам бюджета (общему объему доходов, расходов или дефициту/профициту), так и в разрезе отдельных показателей доходов и расходов;

- исполнение бюджета происходит в условиях разнообразной вариативности движения финансовых ресурсов. Так, например, поступление в бюджет утвержденного объема налоговых доходов зачастую является трудно выполнимой задачей, так как в течение года налоговая база формируется под воздействием широкого круга параметров, каждый из которых подвержен влиянию различных факторов (как благоприятных, так и неблагоприятных).

Регламентированный характер бюджетных отношений создает иллюзию постоянства бюджета как плана и неизбежности его исполнения в том виде, какой установлен законом (решением) о бюджете. Поэтому зачастую считается, что риск в бюджетном процессе возникает в том случае, когда предвидение, появление, изменение и нейтрализация определенной ситуации, как правило, неблагоприятной, не находятся во власти субъекта (например, стихийное бедствие).

Влияние неопределенности и риска на бюджетный процесс с каждым годом неуклонно растет, что связано, прежде всего, с вовлеченностью Российской Федерации в глобальные процессы, высокой зависимостью федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, со снижением спроса на энергоресурсы, с социально-демографическими тенденциями и другими факторами. Несмотря на многообразие современных научных подходов к исследованию рисков в бюджетной сфере на сегодняшний день отсутствует единое определение бюджетного риска,

недостаточно разработаны проблемы оценки риска и неопределенности в бюджетном процессе, фрагментарно применяются в бюджетном процессе инструменты управления рисками.

Как правило, содержание бюджетных рисков сводится к:

- вероятности поступления доходов бюджета ниже прогнозируемого уровня и невозможности полного исполнения бюджетных обязательств [1]. Риск в этом понимании количественно определяется субъективной вероятностной оценкой, т. е. ожидаемой величиной наиболее вероятного максимального и минимального уровней собираемости доходов и финансирования расходов по сравнению с плановыми параметрами;

- возможности возникновения критических параметров в бюджетной системе, вызванных влиянием факторов ее неустойчивости [2];

- факторам, которые могут при определенных обстоятельствах привести к отклонению параметров бюджетной системы от запланированных или прогнозных значений [3];

- вероятности возникновения потерь бюджета вследствие воздействия факторов внешней среды и управленческих решений, оказывающих негативное влияние на устойчивость бюджета и подлежащих количественной и качественной оценке [4].

В более широком аспекте под бюджетным риском понимают вероятность неосуществления мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики, связанные с нарушениями распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и их пропорциями.

Степень бюджетного риска представляет собой вероятность неполного и несвоевременного, по сравнению с утвержденным бюджетом, поступления доходов, а также образование кредиторской задолженности вследствие недофинансирования государственных (муниципальных) программ в течение периода, на который был утвержден бюджет.

Современные исследования бюджетного риска позволяют выделить достаточное разнообразие их видов. Так, в работе И.П. Грудиновой и Н.В. Перко выделены 25 критериев, в соответствии с которыми представлены различные виды рисков [5].

В.В. Гамукин рассматривает виды бюджетных рисков в зависимости от их принадлежности к определенной группе (риски внешней среды, риски бюджетной системы и риски случая) [6].

Так, к рискам внешней среды, возникающим вне сферы бюджета, следует относить риск инфляции (снижение реальной стоимости бюджетных ресурсов), риск снижения платежеспособности налогоплательщиков (постепенный рост задолженности платежей в бюджет), риск политической конъюнктуры (возникает при совпадении периода планирования бюджета с предвыборным периодом).

Риски бюджетной системы включают в себя те риски, которые бюджетная система генерирует в результате своего функционирования. Рисками бюджетной системы являются:

- риск ритмичности поступлений и платежей (образование кассовых разрывов, возникающих при несовпадении объемов выплат из бюджета и поступлений в бюджет);

- риски структуры доходов и расходов бюджета (ориентация доходов бюджета преимущественно на один источник, значительная доля приоритетных расходов);

- риск несбалансированности бюджета (возможность получения дефицита/профицита при исполнении бюджета);

- риск зависимости от внешних источников (высокий удельный вес в собственных доходах межбюджетных трансфертов, ориентация источников финансирования дефицита бюджета на заимствования).

Третью группу рисков – риски случайности, по мнению В.В. Гамукина, образуют: риск ошибки, риск экономического кризиса, риск коррупции, риск развития бюджета. Эти риски связаны с:

- объективными непредсказуемыми ситуациями, возникающими в результате стихийных бедствий, природных катаклизмов, которые могут произойти в течение бюджетного цикла (риск объективной непредсказуемой ситуации);

- ошибками, допускаемыми участниками бюджетного процесса при реализации возложенных на них полномочий (риск ошибки);

- непредвиденными экономическими, инвестиционными, кредитными кризисами (риск кризиса);

- сознательными нарушениями участниками бюджетного процесса порядка исполнения возложенных на них полномочий, злоупотреблениями в использовании бюджетных средств (риск коррупции);

- изменением бюджетно-налогового законодательства, внедрением новаций в бюджетный процесс (риск развития бюджета).

Мнение автора статьи по вопросу о видах бюджетного риска в большей степени совпадает с точкой зрения, представленной в работе И.М. и М.Н. Соломко, в которой обоснована целесообразность выделения двух групп бюджетных рисков:

- первая группа – риски, обусловленные внешними (объективными) факторами. К ним относят риски, вызванные макроэкономическими, социально-демографическими, политическими факторами, чрезвычайными ситуациями;

- вторая группа – риски, источником возникновения которых является организация бюджетного процесса, включая институциональный аспект и непосредственно действия участников бюджетного процесса. При этом, отмечается, что бюджетный процесс одновременно является источником возникновения рисков и объектом их воздействия [1].

Таким образом, целесообразным представляется выделение рисков применительно к стадиям бюджетного процесса (см. табл. 1).

Таблица 1

Разновидности рисков бюджетного процесса

Стадия бюджетного процесса	Разновидности рисков
Составление проекта бюджета	Риск искажения плановых показателей
	Риск недостоверного прогноза социально-экономического развития
Рассмотрение проекта бюджета и его утверждение законом (решением)	Риск несоблюдения сроков бюджетного процесса
	Риск несоблюдения регламента бюджетного процесса
Исполнение закона (решения) о бюджете	Риск недостижения плановых показателей
	Риск неэффективного использования бюджетных средств
	Риск непредвиденных расходов
	Риск недополучения плановых показателей
	Риск нецелевого использования бюджетных средств
	Риск несбалансированности бюджета
Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности	Риск недостоверности информации данных в отчетности
	Риск несвоевременного составления отчетности
	Риск недобросовестных действий (бездействий) участников бюджетного процесса

Снижению вероятности проявления рисков бюджетного процесса и неблагоприятных последствий от их воздействия способствует управление рисками. Управление рисками является одной из составляющих полного и своевременного исполнения органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них задач и функций.

Управление рисками следует рассматривать как систему целенаправленных действий, осуществляемых непрерывно на всех стадиях бюджетного процесса. Это будет способствовать своевременному определению и реализации мероприятий по нейтрализации негативных факторов и использованию преимуществ позитивных факторов.

Управление рисками бюджетного процесса может быть представлено как последовательность следующих взаимосвязанных этапов:

1. Идентификация риска (в том числе с учетом проведенного анализа состояния общественных финансов публично-правового образования и выявления проблемных сфер), оценка вероятности его наступления.

2. Исследование факторов, влияющих на возникновение риска, определение возможных причин риска, оценка риска и его возможных последствий.

3.Установление возможных управляющих воздействий на факторы, влияющие на возникновение риска и его причины.

4. Разработка предложений и мероприятий по уклонению от риска или оптимизации его последствий.

5. Контроль над эффективностью принятых мер.

6. Реализация мер коррекции (устранение последствий риска) в случае, если риск наступил либо его не удалось оптимизировать или минимизировать.

7. Формирование базы данных управленческих решений в случае признания мер управления рисками эффективными и результативными.

8. Стратегическое, тактическое и оперативное управление рисками, включая прогнозирование рисков.

Осуществляя управление рисками бюджетного процесса, следует различать собственно риски и вызовы. Риски бюджетного процесса подразумевают неопределенность «одноразовых» событий (несвоевременное исполнение расходных обязательств, нецелевое использование бюджетных средств, ошибки в отражении операций в бюджетном учете). Под вызовами же следует понимать вполне предсказуемое, растянутое во времени ухудшение бюджетных показателей (снижение поступления нефтегазовых доходов федерального бюджета вследствие неблагоприятной экономической конъюнктуры, дестабилизация состояния российской экономики, обусловленная геополитической напряженностью).

Управление рисками бюджетного процесса должно быть интегрировано в общую систему управления общественными финансами Российской Федерации. Внедрение управления рисками в бюджетный процесс требует разработки соответствующей нормативно-методологической базы, включающей стандарты по управлению рисками.

Комплексное управление рисками бюджетного процесса, осуществляемое на всех его стадиях, позволит обеспечить более реалистичное планирование и исполнение бюджета, своевременное и эффективное принятие необходимых мер, результативное управление бюджетными расходами и возможными потерями, снижение влияния неблагоприятных факторов на бюджет.

Литература и источники:

1. Соломко, И. М. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект / И. М. Соломко, М. Н. Соломко // Вестник ТОГУ. – 2011. – № 2 (21). – С. 175 – 182.

2. Подобряев, С. В. Управление рисками потери финансовой устойчивости региональных бюджетных систем на современном этапе бюджетной реформы / С. В. Подобряев // Финансы и кредит. –2008. – № 35 (323). – С. 26 – 31.

3. Бюджетные риски – выявление, предупреждение и защита: Доклад рабочей группы по оценке бюджетных рисков [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http: // www. minfin.ru/ru/press-center/?id_4=33201(дата обращения: 04.01.2016).

4. Горохова, Д. В. Основные направления развития управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации / Д. В. Горохова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. –2013. – № 2. – С.82 – 87.

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

6. Гамукин, В. В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В. В. Гамукин // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11. – № 3. – С. 52 –59.