

УДК 336.14

В.В. Гамукин

**МЕРЫ ПО КОНТРОЛЮ
НАД БЮДЖЕТНЫМИ
РИСКАМИ**

Оценка влияния рисков на бюджетный план требует разработки специфических мер по контролю над ними. Для рассмотрения предлагается 15 бюджетных рисков. Многообразие рисков и их особенности не позволяют использовать универсальные меры контроля. В каждом случае необходимо предварительное исследование рисков с целью выработки соответствующих мероприятий для каждого этапа бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджетные риски, контроль над рисками.

Трудно найти в современной экономической науке более разработанную область исследования, чем бюджет и связанные с ним проблемы. Очень хорошо известна история бюджетных систем в разных странах. Подробно изучены фундаментальные основы формирования и распределения денежных средств в рамках бюджетного механизма. Глубоко рассмотрены налоговые и социальные аспекты бюджета. Тщательно описаны всевозможные вариации межбюджетных отношений. Проблема госдолга в целом и бюджетных заимствований в частности посвящены тысячи публикаций.

Однако до недавнего времени один аспект бюджета оставался вне поля зрения исследователей. Речь идёт 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 неопределённости прогнозируется бюджетный план? Какие ещё иные неопределённости сопровождают его рассмотрение и принятие органами власти? 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 возможны 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? Пригодны ли здесь традиционные методы измерения риска или новые необходимо искать в междисциплинар-

ном пространстве? Простота выдвинутой гипотезы не означает простоты ответов на поставленные вопросы.

Используя понятие риска применительно к бюджету, необходимо уточнить, что все составляющие понятия «бюджет» в равной степени могут использоваться как объект для возникновения риска. Согласимся с мнением А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной, что «по экономической сущности бюджет – это совокупность объективно существующих денежных отношений, по материальному воплощению – фонд денежных средств, по организационной форме – финансовый документ, утверждаемый в форме закона» [1. С. 300].

Данное диалектическое триединство бюджета предполагает лишь частичное восприятие риска. Очевидно, что основные рисковые факторы будут генерироваться в первой составляющей. Трудно представить, что совокупность денежных отношений, т.е. отношений, связывающих субъекты действий в пространстве и во времени по поводу образования, распределения и использования финансовых ресурсов в денежной форме, могут оказаться вне зоны возникновения вероятностей, что автоматически влечёт за собой появление риска. Наглядным риском из этой сферы является риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям, риск политической конъюнктуры, риск инфляции.

Вторая составляющая генерирует новые риски, связанные с достаточностью размеров этого фонда или адекватностью его структуры текущим возможностям налогоплательщиков и потребностям общества. Здесь видны риски структуры доходов и расходов, риски несбалансированности бюджета и т.д.

Кроме этого, возможность возникновения риска имеется и в третьей составляющей – финансовом документе. Здесь не исключено появление риска ошибки, риска коррупции, риска развития бюджета.

Возможно, одной из причин, из-за которой бюджет не сразу попал в орбиту рискологических исследований, является убеждение в его невосприимчивости к рискам. Действительно, на первый взгляд можно подумать, что сокращение формальных границ для возникновения рисков в бюджетном механизме происходит из-за императивности бюджетных отношений. В этом случае государство устанавливает и поддерживает экономический порядок и защищает права других субъектов, для чего аккумулирует государственные финансовые ресурсы на основе законного изъятия части дохода у этих субъектов. В результате образуется некоторая иллюзия незыблемости установленного порядка и достаточности изъятых для этого средств. Однако практика доказала, что это не так. Порядок следует за естественным ходом развития общества в целом и постоянно нуждается в корректировке. Что касается достаточно-

сти и законности изъятия дохода, то достижение согласия по этому вопросу стоит отнести скорее к исключению, чем к правилу. Адекватность потребности в налоговых платежах по оценке государства и готовности оплачивать их по оценке налогоплательщиков не достигается. Таким образом, императивность бюджета из фактора стабильности превращается в дополнительный фактор риска.

Дополнительной проблемой является специфичность бюджетных рисков. Применение в рассматриваемой области традиционных классических методов измерения и анализа риска представляется чрезвычайно сложным. Практически невозможно себе представить, что руководитель департамента финансов того или иного региона, выступая перед депутатами региональной Думы, заверяет их, что при анализе были использованы такие математические средства, как факторизация Винера–Хопфа, тождество Спицера, теория мартингалов, теория марковских процессов и теория случайных блужданий. Специфика публичного обсуждения бюджета на любой стадии бюджетного процесса предполагает относительную простоту и доступность для понимания методов подготовки и верификации бюджетных показателей. Если даётся оценка бюджетных рисков, то она должна быть информативна для принятия решений и практична для целей корректировки показателей.

В отечественной научной периодике за прошедшие годы сформировалось несколько разнообразных подходов к формализации, классификации, измерению и управлению бюджетными рисками. Только за 2013–2014 гг. можно отметить работы [2–10] и т.д.

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

Вместе с тем уже сам факт несовпадения плана и исполнения бюджета даёт основание утверждать о наличии бюджетного риска, а значит, возможности его измерения, структуризации и

учёта в бюджетном процессе. Следующие доказательства помогают утвердиться в таком мнении.

Исполнение бюджета сопровождается многовариантностью траекторий движения финансовых ресурсов.

Планирование, представляя собой определение набора действий, направленных на получение какого-либо результата, методологически построено на предположении точного соблюдения заданной последовательности и своевременности данных действий, приводящих к благоприятному исходу. Но исход и предположение об исходе могут различаться. Поэтому любое планирование имеет элементы риска.

Изолированность бюджетного риска. Ограничение вмешательства государства в коммерческую деятельность, неизбежно сопровождаемую риском, вызывает ограничение возможности переложения бюджетных рисков на коммерческую сферу.

Исторический анализ показывает, что в любых национальных экономиках в любые периоды времени фактическое исполнение бюджетов не полностью соответствует плановым показателям. Расхождения наблюдаются как в объёме средств, так и в разрезе статей. Не стоит переоценивать значение этого доказательства, поскольку наблюдаемое несоответствие практического исполнения бюджета теории и принципам его планирования может говорить, во-первых, о возможной ошибочности этой теории и этих принципов, не учитывающих всех факторов, влияющих на исполнение бюджета; во-вторых, о возможном сознательном отклонении исполнения от плана, вызванного, в свою очередь, элементарными злоупотреблениями чиновников. Развивая данное утверждение, оба этих фактора становятся факторами бюджетного риска.

Нормативно-правовое обеспечение бюджетного механизма создаёт возможность появления самостоятельного правового риска, т.е. явления трудно предсказуемого несоответствия между кодексами, законами, указами, постановлениями и т.д.

Помимо необходимости формализации и выявления бюджетных рисков, остро стоит проблема принятия соответствующих мер по контролю над ними. Предлагаемая система мер базируется на системе бюджетных рисков, предложенной в работе [11]. Кроме этого, необходимо подчеркнуть специфичность мер, реализуемых на различных стадиях бюджетного процесса. В табл. 1–15 предложен индивидуализированный набор данных мер.

Таблица 1. Меры по контролю над риском, сопутствующим традиционным финансовым и хозяйственным операциям

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Максимальная детализация потребностей бюджетополучателей в планируемых к приобретению товарах, работах, услугах. Мониторинг состояния коммерческого сектора с целью выявления имеющихся видов хозяйственных рисков	Особый контроль над принятием бюджетных обязательств, имеющих высокую степень подверженности риску (строительство, ремонт, приобретение оборудования, расходных материалов и т.д.). Изменение нормативно-правовых актов, обеспечивающих создание условий для риска	Мониторинг исполнения государственных или муниципальных заданий. Мониторинг размещенных и исполняемых закупок. Развитие практики сотрудничества агентов с научными и консалтинговыми организациями, занимающихся исследованием рыночных рисков	Подготовка аналитического свода по выявленным в прошедшем бюджетном периоде хозяйственным рискам. Изменение нормативно-правовых актов с целью недопущения возникновения условий для риска

Таблица 2. Меры по контролю над риском инфляции

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Научно-статистическое прогнозирование уровня инфляции Переоценка показателей бюджетов с учетом уровня инфляции Моделирование влияния на инфляцию существующего механизма формирования доходов бюджетов	Оперативная корректировка показателей бюджета с учетом изменения уровня инфляции Изменение нормативно-правовых актов, оказывающих влияние на уровень инфляции Моделирование влияния бюджетных расходов на изменение уровня инфляции	Ускоренное доведение финансирования и проведение расходов на приобретение оборудования расходных материалов в начале бюджетного периода с целью достижения относительной экономии Расширение полномочий бюджетополучателей по размещению временно свободных средств с целью частичной защиты от риска инфляции	Оценка исполнения бюджетов с учетом инфляционной корректировки Модификация моделей прогнозирования риска инфляции на предстоящие бюджетные периоды

Таблица 3. Меры по контролю над риском дискретности контроля

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Реальный учет результатов контрольных мероприятий при планировании предстоящих доходов и расходов бюджетов. Прогнозирование потенциально опасных мест возникновения бюджетных нарушений. Мониторинг нормативно-правовых регламентов	Изменение нормативно-правовых актов, оказывающих влияние на условия возникновения нарушений. Изменение нормативно-правовых актов, создающих условия для возникновения нарушений	Проведение оперативного текущего контроля исполнения бюджетов казначейскими органами. Развитие автоматизированной системы контроля бюджетных трансакций	Мониторинг выявленных нарушений. Подготовка аналитического свода по выявленным в прошедшем бюджетном периоде нарушениям. Изменение методик контроля с учетом возникающих рисков

Таблица 4. Меры по контролю над риском снижения платежеспособности налогоплательщиков

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Прогноз состояния платежного оборота в национальной экономике. Оценка финансового положения основных налогоплательщиков. Повышение доступности краткосрочного кредитования для восстановления платежеспособности	Расширение форм участия агентов в мероприятиях по восстановлению платежеспособности основных налогоплательщиков. Изменение нормативно-правовых актов, обеспечивающих условия для диверсификации доходной базы бюджетов	Применение инструментов оперативной корректировки расходов бюджетов соответственно нарастанию риска. Обеспечение платежеспособности бюджета за счет привлечения заемных средств	Подготовка аналитического свода по выявленным в прошедшем бюджетном периоде системным или ситуационным случаям потери платежеспособности. Подготовка изменений в нормативно-правовые акты для обеспечения снижения риска

Таблица 5. Меры по контролю над риском политической конъюнктуры

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Введение моратория на изменение условий формирования доходной части бюджетов. Отдаление во времени периода выборов от периода подготовки бюджета. Расширение круга агентов, участвующих в принятии бюджетных решений	Исключение возможности использования бюджетных показателей в качестве инструмента политической борьбы. Создание условий для конструктивного участия большинства политических сил в обсуждении приоритетов проекта бюджета	Введение норм, ограничивающих использование бюджетных средств для прямой или косвенной популяризации отдельных политических партий. Мониторинг воздействия политических процессов в стране на бюджетные параметры	Усиление ответственности политических партий, представленных в органах власти, за эффективность бюджетной политики и снижение рисков. Сокращение бюджетной поддержки политических партий

Таблица 6. Меры по контролю над риском ритмичности поступлений и платежей

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Установление нормативных регламентов, способствующих ритмичному формированию доходов и проведению расходов бюджетов, включая расчеты без проведения платежей. Переход к реальному долгосрочному прогнозированию бюджетных потоков денежных средств	Введение ограничений на принятие бюджетных обязательств без предварительного анализа проблем ритмичности их финансирования. Изменение нормативно-правовых актов, регулирующих состояние платежной дисциплины	Формирование платежного календаря, включающего основные бюджетные трансакции. Регулирование потока движения денежных средств бюджетополучателей с возможностью использования свободного сальдо для депозитов	Постоянный мониторинг факторов, угрожающих ритмичности поступлений и платежей. Подготовка методических рекомендаций для бюджетополучателей по обеспечению ритмичности движения денежных средств

Таблица 7. Меры по контролю над риском структуры доходов бюджета

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Разработка программы диверсификации доходной базы бюджетов. Развитие межбюджетного регулирования с целью расширения доходных источников нижестоящих бюджетов	Согласование требований нормативных актов, регулирующих сбор доходов в бюджетную систему. Исследование возможности введения целевых налогов для выравнивания структуры доходов	Расширение практики получения внебюджетных доходов бюджетополучателями. Повышение собираемости налогов	Подготовка изменений в нормативно-правовые акты с целью введения новых или отмены действующих налогов и иных обязательных платежей в бюджеты. Внесение изменений в порядок предоставления налоговых льгот

Таблица 8. Меры по контролю над риском структуры расходов бюджета

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Продолжение практики стандартизации бюджетных услуг. Подготовка регионального паспорта социального обслуживания и использование его при определении мер межбюджетного регулирования	Введение ограничений на расширение объемов финансирования расходов. Исследование возможности введения целевых налогов для обеспечения гипертронированных направлений расходов	Обеспечение мер по разумной экономии средств бюджетов. Оптимизация сети бюджетополучателей. Увеличение возможностей агентов при проведении перераспределения бюджетных средств	Постоянный мониторинг баланса между потребностями в бюджетном финансировании и структурой расходов бюджетов. Разработка программы диверсификации структуры бюджетных расходов

Таблица 9. Меры по контролю над риском несбалансированности бюджета

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Сокращение практики планирования субфедеральных бюджетов с дефицитом. Исключение случаев образования резервных фондов при прогнозировании дефицита. Усовершенствование механизмов внешнего финансового управления при хроническом бюджетном дефиците	Максимальная детализация источников покрытия дефицита. Обеспечение прозрачности при размещении временно свободных средств бюджетов на депозиты. Разработка шкалы приоритетов сокращения расходов при прогнозировании дефицита	Постоянный контроль поступления и расходования денежных средств. Разработка и использование индикаторов угрозы возникновения текущей несбалансированности	Обоснование фактов исчезновения дефицита при утверждении отчета об исполнении бюджетов. Исключение практики принятия бюджетных планов с дефицитом при его отсутствии в предыдущем периоде

Таблица 10. Меры по контролю над риском зависимости от внешних источников

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Сокращение практики нецелевого заимствования субфедеральными бюджетами. Определение набора целей, для достижения которых возможно формирование госдолга	Закрепление ответственности представительного органа власти за увеличение госдолга. Повышение прозрачности межбюджетного регулирования	Мониторинг состояния кредитного и фондового рынков с целью выявления наиболее благоприятных условий расширения, рефинансирования или сокращения госдолга. Обеспечение согласованности графиков расходования бюджетных средств и перечисления финансовой помощи из вышестоящего бюджета	Переход к реальному долгосрочному прогнозированию бюджетных потоков денежных средств с целью определения потребности во внешнем финансировании. Мониторинг финансового состояния ключевых кредиторов бюджета

Таблица 11. Меры по контролю над риском ошибки

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Развитие методического обеспечения расчета бюджетных показателей. Повышение компетентности агентов при работе с данными методиками. Автоматизация расчета бюджетных показателей с целью исключения вероятности появления счетных ошибок	Усиление ответственности представительных органов власти за соблюдение процедур рассмотрения и принятия бюджетных планов. Формализация оценки риска ошибки при принятии бюджетного плана путем установления шкалы ошибок	Развитие практики сотрудничества агентов с научными организациями, занимающимися исследованием рисков. Повышение оперативности исправления выявляемых ошибок. Погашение ущерба, возникшего в результате ошибочных действий агентов, из средств создаваемого ими фонда	Внедрение алгоритмов перекрестного контроля расчетов. Мониторинг выявленных бюджетных ошибок. Прогнозирование вероятности появления ошибок в предстоящих бюджетных периодах

Таблица 12. Меры по контролю над риском объективной непредсказуемости ситуации

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Создание ситуационных центров для подготовки мероприятий по реагированию на внезапные угрозы. Ознакомление агентов с алгоритмами поведения в условиях непредсказуемости	Формирование практики принятия бюджетных планов только после прохождения его ключевыми параметрами стресс-тестов на внезапность критических ситуаций. Использование инструментов экономико-математического моделирования для оценки вероятности возникновения различных бюджетных событий	Мониторинг внешней по отношению к бюджету среды с целью раннего выявления факторов непредсказуемости. Мониторинг бюджетной системы с целью раннего выявления в ней факторов непредсказуемости	Оценка неожиданно возникших ранее ситуаций с целью выработки стандартных наборов действий агентов в случае их повторения

Таблица 13. Меры по контролю над риском экономического кризиса

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Мониторинг ключевых изменений в национальной и мировой экономике. Реальный переход на долгосрочное бюджетное прогнозирование, учитывающее прогнозы развития экономики, включая оценку вероятности кризисов	Повышение мобильности на стадии рассмотрения и принятия бюджетного плана с целью оперативного отражения в нем кризисных факторов. Повышение точности прогнозирования основных макроэкономических показателей. Подготовка альтернативного (кризисного) варианта бюджетного плана	Развитие практики сотрудничества агентов с научными и консалтинговыми организациями, занимающимися исследованием экономических кризисов. Обеспечение работы ситуационных центров (антикризисных штабов) для оперативного реагирования на проявления кризисов	Подготовка регулярных аналитических материалов о потенциальных угрозах экономического кризиса и мерах по их компенсации с применением бюджетных инструментов. Формализация принятых решений с целью корректировки будущих антикризисных планов

Таблица 14. Меры по контролю над риском коррупции

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Увеличение ответственности агентов формирования и расходовании бюджетных средств. Обеспечение прозрачности процесса принятия бюджетных решений. Расширение участия общественных организаций в проектировании бюджетных приоритетов	Расширение практики содержательной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование бюджетного механизма. Формирование экспертного сообщества и расширение его участия в обсуждении бюджетных планов	Развитие перекрестного контроля над бюджетными трансакциями. Расширение полномочий финансовых органов по контролю над порядком движения бюджетных средств у бюджетополучателей	Мониторинг выявленных и потенциально возможных коррупционных схем. Прогнозирование вероятной коррупционности действующих и вновь вводимых бюджетных процедур

Таблица 15. Меры по контролю над риском развития бюджета

Составление проектов бюджетов	Рассмотрение и утверждение бюджетов	Исполнение бюджетов	Подведение итогов исполнения бюджета
Развитие практики сотрудничества агентов с научными организациями, занимающимися исследованием бюджетных новаций. Введение обязательной прогнозной оценки новаций с точки зрения позитивного и негативного воздействия на действующий бюджетный механизм	Активизация участия представительного органа власти в генерировании бюджетных новаций. Своевременная подготовка и принятие нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование отдельных элементов бюджетного механизма. Повышение квалификации участников бюджетного процесса	Введение моратория на бюджетные новации, внедряемые в течение бюджетного периода. Расширение компетенций агентов, связанных с совершенствованием бюджетных процедур	Постоянный мониторинг ранее внедренных бюджетных новаций с оценкой их эффективности. Подготовка аналитического отчета с обоснованием сокращения ранее внедренных новаций, оказавшихся неэффективными

Литература

1. Грязнова А.Г., Маркина Е.В. Финансы. М.: Финансы и статистика, 2004. 504 с.
2. Аюпова С.Г. Эффективность управления бюджетным риском в регионе в условиях российского капитализма // Новый университет. 2013. № 12(34). С. 55–58.
3. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов РФ: современный взгляд и перспективы развития // Финансовый журнал. 2013. № 3. С. 55–62.
4. Зотова А.И., Кириченко М.В., Коробко С.А. Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Финансы и кредит. 2014. № 36(615). С. 24.
5. Ткачева Т.Ю. Особенности управления бюджетными рисками на региональном уровне // Изв. ЮЗГУ. Экономика. Социология. Менеджмент. 2013. № 4. С. 1–14.

6. Истомина Н.А. Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 42(228). С. 56–67.
7. Паздникова Н.П., Кочарян А.А. Методические аспекты оценки бюджетных рисков региона // Российское предпринимательство. 2014. № 15(261). С. 4–12.
8. Якунов З.С. О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2013. Т. 10. С. 103–108.
9. Агеева В.Н., Постников В.П. Об учёте рисков при формировании региональных бюджетов // Финансы и кредит. 2013. № 38(566). С. 52–56.
10. Ермакова Е.А. Проблемы управления региональными бюджетными рисками // Региональная экономика. Юг России. 2013. № 1(1). С. 35–41.
11. Гамукин В.В. Бюджетные риски: среда, система, слушай. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2015. 328 с.