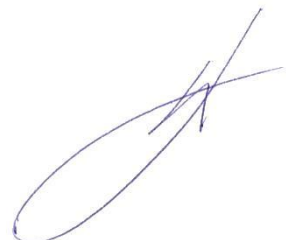


Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский Томский государственный университет»

На правах рукописи

Гамукин Валерий Владимирович



ТЕОРИЯ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант
доктор экономических наук, профессор
Земцов Анатолий Анатольевич

Томск – 2016

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы функционирования бюджетного механизма под воздействием рисков	13
1.1 Влияние рискообразующих факторов на бюджетный механизм.....	13
1.2 Эволюционное развитие классификации бюджетных рисков.....	49
1.3 Особенности формализации и оценки бюджетных рисков.....	75
Глава 2 Методологический подход к оценке бюджетных рисков на основе их взаимосвязей.....	99
2.1 Формирование и характеристика блоков связей между бюджетными рисками.....	99
2.2 Сетевая модель оценки бюджетных рисков.....	134
Глава 3. Методические основы оценки, прогнозирования и финансирования бюджетных рисков.....	153
3.1 Характеристика основных методов оценки и прогнозирования бюджетных рисков.....	153
3.2 Выбор методов финансирования бюджетных рисков по параметрам генерируемого ущерба.....	217
Глава 4 Реализация концепции оценки и финансирования бюджетных рисков (на примере субъектов федерации Уральского федерального округа).....	248
4.1 Особенности оценки и финансирования риска структуры доходов бюджета.....	248
4.2 Специфика оценки и финансирования риска несбалансированности.....	276
4.3 Оценка и финансирование бюджетного риска зависимости от внешних источников.....	293
Заключение.....	323
Список использованной литературы.....	336
Приложения.....	371

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Рост отечественной экономики и динамичное развитие бюджетного сектора регулярно сменяются периодами снижения и сокращения. В контексте такого чередования становится важным развитие знаний о фундаментальных факторах и причинах, оказывающих как позитивное, так и негативное влияние на бюджетный механизм страны. Это, в свою очередь, требует разработки теоретических основ и инновационных подходов к формированию эффективных стратегий развития бюджетной системы в условиях рисков.

Функционирование бюджетов в историческом аспекте свидетельствует об устойчивой зависимости бюджетных показателей от широкого спектра внешних и внутренних факторов. Практически на всем протяжении совершенствования бюджетного механизма его практическое исполнение стабильно происходило в разрыве с плановыми предположениями. Это говорит об имеющихся пробелах в сложившейся теории и практики бюджетного процесса.

В настоящее время в российской и зарубежной бюджетной практике подходы к оценке, анализу, прогнозированию и управлению факторами неопределенности, которые оказывают влияние на плановые и фактические бюджетные показатели, носят дискуссионный характер. Возникает потребность в формировании иной концепции бюджетного управления, которая бы обеспечила уже на стадии прогнозирования параметров бюджетов оценку основных и второстепенных факторов риска, под воздействием которых будет исполняться бюджетный план.

Проблема осложняется тем, что в России слабо развиты институты взаимодействия органов публичной власти (агентов) и потребителей бюджетных услуг (принципалов). Возникает ситуация, когда принципиальная потребность в оценке и финансировании бюджетных рисков уже сформировалась, но субъект, в чьих интересах должна проводиться такая оценка, пока окончательно не определен. Это выражается в несогласованности приоритетов развития территории юрисдикции бюджета и отдельных отраслей, призванных

предоставлять бюджетных услуги, и приоритетов принципалов, не согласных регулярно получать данные услуги в сокращенном варианте из-за не менее регулярных бюджетных потрясений, обусловленных в т.ч. недостаточным уровнем качества управления бюджетами в условиях рисков.

Наибольшую актуальность в практическом плане в решении проблемы совершенствования бюджетного механизма на основе синтеза научного подхода и современных экономических и социальных реалий представляют задачи выделения факторов риска в самостоятельный и обязательный блок при решении задач планирования и исполнения бюджетов. Требуется разработка механизмов организации согласованного взаимодействия органов власти и управления, обеспечивающих функционирование бюджета в условиях рисков. В теоретико-методологическом плане это обусловило необходимость смены традиционного подхода к подготовке бюджетных планов, как свода доходов и расходов для выполнения полномочий данного уровня власти. Использование категории риска значительно продвигает бюджетный механизм в части организационно-методического и административного наполнения.

Степень разработанности темы. Исследованиям вопросов взаимодействия бюджетного механизма и рисков в различных аспектах посвящены труды многих отечественных и зарубежных ученых.

Проблемы, связанные с прогнозированием, планированием, эффективностью и результативностью бюджетов различных уровней, в достаточной для понимания масштаба рассматриваемой темы мере, раскрываются в публикациях Ананенко С.А., Афанасьева Мст.П., Боровиковой Е.В., Гринкевич Л.С., Грязновой А.Г., Маркиной Е.В., Дмитриевой О.Г., Дробозиной Л.А., Дробышевского С., Синельникова-Мурылева С.Г., Лаврова А.М., Родионовой В.М., Андерсена А. (Andersen A.), Лассена Д. (Lassen D.), Нильсена Л. (Nielsen L.), Мэттуна Р. (Mattoon R.).

Общие основы риска и неопределенности рассмотрены в работах Авдийского В.И., Сенчагова В.К., Безденежных В.М., Семухина М.В., Альгина А.П., Бека У. (Beck U.), Буянова В.П., Ватника П.А., Вишнякова Я.Д., Радаева Н.Н., Есипова

Ю.В., Жураковского В.И., Лумана Н., Мадеры А.Г., Петерса Э., Саймона Г., Турчина А.В., Хохлова Н.В., Черкасова В.В., Яковенко И.Г.

Различные аспекты исследования риска, как категории, участвующей в экономическом механизме, нашли отражение в трудах Балабанова И.Е., Бартон Т., Шенкира У., Уокера П., Гранатурова В.М., Дегтяревой О.И., Замана А., Клири Ш., Мальре Т., Ковалева В.В., Костюка В.Н., Тэпмана Л.Н., Черновой Г.В., Четыркина Е.М., Шапкина А.С., Эрроу К., Ронкалли Т. (Roncalli T.), Вудса Д. (Woods D.), Ксантика М. (Xanthis M.).

Важнейшие параметры учета риска в деятельности организаций, функционирующих в коммерческом секторе экономики, рассмотрены в работах Акоффа Р., Батрина Ю.Д., Фомина П.А., Бачкаи Т., Бланка И.А., Коласса Б., Колба Р., Круи М., Галай Д., Лаврушина О.И., Валенцевой Н.И., Лапуста М.Г., Шаршуковой Л.Г., Мака Т., Севрука В.Т., Халла Д.К., Черновой И.Ю., Шахова В.В., Ширяева В.И., Пилбима К. (Pilbeam K.), Наронха Р. (Noronha R.).

Особенностям осуществления территориального развития с учетом факторов рисков в аспекте финансовой устойчивости и эффективности государственного и муниципального управления посвящены труды Дваса Г.В., Лексина В.Н., Шевцова А.Н., Остром Э., Тишутинной О.И., Юрга В.А., Яшиной Н.И., Янова В.В., Черкашенко В.Н., Чистяковой С.В., Мау В., Пономаренко Е.В., Исаева В.А., Станговой Н. (Stangova N.), Виговой А. (Vighova A.), Улла П. (Ulla P.).

Среди немногочисленных публикаций, непосредственно посвященных проблематике бюджетного риска и его финансирования, отметим работы Аюповой С.Г., Гороховой Д.В., Грудиновой И.П., Дваса Г.В., Дорждеева А.В., Подобряева С.В., Ермаковой Е.А., Лебедевой О.И., Паздниковой Н.П., Сатаева М.У., Ткачевой Т.Ю., Яшиной Н.И., Прончатовой-Рубцовой Н.Н., Полачковой-Брикси Х. (Polackova-Brixí H.), Шилперурта В. (Schilperoort W.).

Степень изученности темы исследования только обостряет актуальность диссертационной работы. В научных трудах, касающихся проблем эффективного функционирования бюджетного механизма, не отражаются специфические вопросы идентификации и управления рисковыми факторами. В то же время, в

работах по теории и практике управления экономическими и финансовыми рисками, как правило, не затрагиваются проблемы, возникающие в процессе движения бюджетных средств.

Недостаточно глубоко разработаны теоретические, методологические и методические аспекты функционирования и развития бюджетной системы с учетом многообразия влияющих на нее рисков. В трудах по бюджетному планированию предложенные механизмы формирования бюджетов требуют дополнения, и расширения в части взаимной увязки отдельных рисков факторов между собой с целью обеспечения достоверного прогнозирования условий, в которых будет проходить исполнение бюджета.

Вышеизложенное обусловило постановку цели и задач, а также выбор объекта и предмета диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методологических положений формирования оценки, анализа, прогнозирования и финансирования рисков, возникающих в процессе функционирования бюджетного механизма на уровне субъектов Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решение комплекса взаимосвязанных задач:

1) сформулировать теоретическую концепцию рисков и угроз, возникающих в процессе функционирования бюджетного механизма, обеспечивающую возможность их учета при прогнозировании, планировании и исполнении бюджетов различных уровней;

2) проследить эволюцию идентификации и классификации бюджетных рисков в российской бюджетной системе и определить структурные и концептуальные принципы их развития в динамике;

3) систематизировать и классифицировать связи, образующиеся между бюджетными рисками;

4) разработать методологические подходы к определению бюджетных рисков с учетом их когеренции для выявления совместного воздействия на бюджет;

5) разработать методологические положения формирования и прогнозирования изменения траекторий развития бюджетных рисков;

6) систематизировать методический инструментарий оценки и прогнозирования бюджетных рисков;

7) разработать алгоритм выбора методов финансирования бюджетных рисков на основе генерируемых ими угроз для бюджета;

8) предложить варианты математической формализации отдельных бюджетных рисков различной этимологии.

9) обосновать методы финансирования выбранных бюджетных рисков на примере субъектов РФ, входящих в федеральный округ.

Объект исследования – бюджеты субъектов Российской Федерации в контексте воздействующих на них факторов риска.

Предмет исследования – финансово-экономические отношения в сфере прогнозирования, планирования, рассмотрения, принятия и исполнения бюджетов в условиях воздействующих на них рисков.

Научная новизна исследования заключается в выявлении с учетом особенностей функционирования бюджетного механизма специфических бюджетных рисков, в идентификации их свойств и определении применимых методов оценки, прогнозирования и финансирования данных рисков, а также в разработке методологического подхода к определению взаимосвязей рисков на уровне бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну диссертационного исследования, и положения, выносимые на защиту, заключаются в следующем:

1. Разработана теоретическая концепция бюджетных рисков, как комплекса имеющихся и постоянно возникающих новых событий различной этимологии, способных оказать существенное воздействие на бюджетные показатели на всех стадиях бюджетного процесса. Раскрыты особенности бюджетных рисков на стадиях прогнозирования, планирования и исполнения бюджета (параграф 1.1, 1.3 с. 13-48, с. 75-98 диссертации).

2. Предложена классификация групп бюджетных рисков на основе рискообразующих факторов внешней по отношению к бюджету среды, самой бюджетной системы и случая (параграф 1.2., с. 49-74 диссертации).

3. Впервые комплексно выявлены типы связей между бюджетными рисками, идентифицированы и классифицированы блоки прямых и обратных связей рисков бюджетной системы с рисками внешней среды и рисками случая (параграф 2.1, с. 99-133 диссертации).

4. Выработан алгоритм формализации и выявления ключевых рисков бюджетной системы с применением инструментария теории графов (параграф 2.3., с. 134-152 диссертации).

5. Классифицированы траектории развития бюджетных рисков по периодам оценки с учетом системы факторов, определяющих состояние опасностей и угроз (параграф 3.1., с. 181-195 диссертации).

6. Уточнены методы оценки и прогнозирования различных рисков для применения в бюджетном механизме (параграф 3.1., с. 153-180, 196-216 диссертации).

7. Предложен алгоритм определения методов финансирования бюджетных рисков, использующий стандартизированный перечень генерируемых ими дефектов для бюджета (параграфы 3.2., с. 217-247 диссертации).

8. Сформулированы алгоритмы расчета величины бюджетных рисков, включая риск структуры доходов, риск несбалансированности и риск зависимости от внешних источников финансирования с использованием ограниченного набора факторов (параграф 4.1., с. 248-275, параграф 4.2., с. 276-292, параграф 4.3., с. 293-322 диссертации).

Информационной базой исследования послужили федеральные и региональные нормативно-правовые акты, обеспечивающие функционирование бюджетного механизма, аналитические материалы органов власти и управления (в том числе субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ), аналитические и методические материалы Института системного анализа

Российской академии наук, научные труды по теме диссертации, электронные ресурсы, результаты собственных исследований автора.

Теоретической и методологической основами исследования являются теории общественных финансов, теории рисков, методологические подходы к разработке и реализации бюджетных планов, призванных обеспечить исполнение полномочий различных уровней власти, а также материалы исследований в смежных областях знаний. Диссертационное исследование в методологическом плане опирается на системный, процессный и сетевой анализ. В качестве методов исследования используются статистические и экономико-математические методы.

Обоснованность научных результатов и достоверность выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертационном исследовании, подтверждаются применением общенаучных и специальных методов исследования, информационным обеспечением, полнотой анализа теоретических разработок, положительной оценкой на научных конференциях и внедрением результатов в практику работы финансовых органов регионов.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теоретического и методологического аппарата движения публичных финансов в аспекте планирования и исполнения бюджетов с учетом факторов рисков, расширении теоретико-методологического представления о путях повышения эффективности функционирования бюджетного механизма.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования:

- 1) органами власти и управления, осуществляющими функции агентов в процессе прогнозирования, планирования, составления, утверждения и исполнения бюджетов, теоретико-методологических результатов для повышения качества предоставляемых принципалам услуг;
- 2) в научных исследованиях бюджетных механизмов, функционирующих в условиях внешних и внутренних рисков;

3) в образовательном процессе при подготовке бакалавров, магистрантов и аспирантов по направлению «Экономика», а также повышении квалификации государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные результаты научного исследования были представлены и получили поддержку на конференциях, в т.ч. на Международной научно-практической конференции «Реформирование общественного сектора» (Санкт–Петербург, 2001), Международной конференции «Гуманитарное образование в современном мире: проблемы, поиски, перспективы» (Астана, 2012), XLII Международной научно-практической конференции «Концептуальное развитие экономических наук в XXI веке» (Москва, 2015), II Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, 2015), IV Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики: Российский вектор новой индустриализации» (Омск, 2015), Международной научной конференции «Экономическая наука и развитие университетских научных школ» (Москва, 2016) и др.

Справкой департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации подтверждается, что алгоритмы определения бюджетных рисков, предложенные в работе, могут факультативно применяться для оценки уровня рисков в субъектах Российской Федерации, а результаты исследования были использованы при подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период». Отдельные теоретические, методологические и методические разработки автора используются при разработке прогнозов бюджетов Тюменской, Свердловской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа, что подтверждается справками о внедрении.

Основные концептуальные и методологические положения исследования нашли отражение при подготовке заключительного отчета по госбюджетной теме

НИР ФГБОУ ВО «Тюменский государственный университет» в 2013-2015 гг. № 01201451013 «Финансовая система Российской Федерации в условиях международной конкуренции». ФГАНУ «ЦИТиСОИВ», 2015. № 215060470012.

Теоретические разработки автора используются в образовательном процессе в ФГБОУ ВО «Тюменский государственный университет» при чтении учебных дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Бюджет и бюджетные технологии», «Управление финансовыми ресурсами и бюджетирование на уровне региона», «Финансовое планирование», что также подтверждается справками о внедрении.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Диссертация по своему содержанию, предмету и примененным методам исследования соответствует паспорту специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»: 2.17. Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике; 2.24. Источники финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга, проблемы бюджетного дефицита в исполнении долгосрочной стратегии экономической политики; 2.31. Механизмы и инструменты государственных заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках; изменения режима кредитования бюджетного дефицита ЦБ РФ, влияние формирования государственного долга на развитие кредитных отношений и подъем реального сектора; 3.19. Теория принятия решений и методы управления финансовыми и налоговыми рисками.

Публикации результатов исследования. Основные положения исследования нашли отражение в 49 публикациях общим объемом 91,57 п.л., в том числе авторских – 74,15 п.л. Опубликовано 3 монографии, в том числе 2 авторские, в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК – 28 статей.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы и 41 приложения; изложена на 370 страницах машинописного текста (без приложений), включая 54 таблицы, 30 рисунков, 11 формул. Список использованной литературы содержит 436 источников.

Во *введении* обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определена степень разработанности проблемы, сформулированы цели, задачи исследования, отражены практическая ценность и сведения об апробации работы.

В *первой главе* «Теоретические основы функционирования бюджетного механизма под воздействием рисков» углублена понятийная и методологическая основа теории бюджетных рисков, уточнено понятие бюджетных рисков как атрибутивного свойства бюджетного процесса, сформулирована краткая эволюция теоретических представлений о данных рисках в трудах отечественных и зарубежных исследователей и практиков, определены отличительные черты бюджетных рисков в условиях неопределенности.

Во *второй главе* «Методологический подход к оценке бюджетных рисков на основе их взаимосвязей» исследованы разнообразные комбинации связей между бюджетными рисками и предложена сетевая модель рисков, построенная с использованием теории графов и матрицы смежности с определением максимального потока между отдельными рисками.

В *третьей главе* «Методическое обеспечение оценки, прогнозирования и финансирования бюджетных рисков» на основе базовых подходов к формализации методического обеспечения, зафиксированного в мировой и отечественной практике измерения рисков, систематизированы и выбраны методы оценки и прогнозирования бюджетных рисков. Рассмотрена система траекторий бюджетных рисков и сформулированы их сценарии. Предложен авторский алгоритм выбора методов финансирования бюджетных рисков.

В *четвертой главе* «Реализация концепции оценки и финансирования бюджетных рисков (на примере субъектов федерации Уральского федерального округа)» рассмотрены и предложены алгоритмы расчета риска структуры доходов, риска несбалансированности и риска зависимости от внешних источников, а также сформулированы разделы концепции финансирования отдельных рисков с учетом их взаимодействия.

В *заключении* сформулированы основные выводы и результаты диссертационного исследования.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНИЗМА ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ РИСКОВ

1.1 Влияние рискообразующих факторов на бюджетный механизм

Финансовые отношения, возникающие в процессе формирования и исполнения публичных бюджетных планов, являются одним из наиболее подробно рассмотренных предметов современной экономической науки. В достаточно полной мере известна история развития бюджетных систем разных стран. Исследованы фундаментальные основы функционирования бюджетного механизма в части формирования и распределения денежных средств. Рассмотрены макроэкономические, налоговые, социальные и иные аспекты бюджета, большинство возможных вариаций межбюджетных отношений, проблемы госдолга в целом и бюджетных заимствований в частности.

Формирование современных финансовых отношений в рамках бюджетного механизма происходило под равным воздействием, как политических, так и экономических факторов. На общие принципы формирования бюджета накладывали свой отпечаток национальные особенности, включая специфику унитарного или федеративного устройства государства.

Сегодня практика функционирования бюджетного механизма требует ответа на следующие вопросы: Если бюджет является важнейшим элементом финансовой системы, которая подвержена воздействию факторов риска, есть ли возможность применить арсенал аксиоматики риска к бюджету? Какие факторы неопределенности воздействуют на прогнозирование бюджетного плана? Что способно оказать влияние на планирование и исполнение бюджета? Все ли выявленные влияющие силы могут быть спрогнозированы и предсказаны с использованием инструментов измерения риска? Каким образом можно учесть влияние рисков на бюджет? Различаются ли риски по стадиям бюджетного процесса? В чем специфика бюджетных рисков? Пригодны ли здесь

традиционные теоретические подходы и практические методы оценки риска или нужно искать новые в междисциплинарном пространстве?

Для этого мы считаем необходимым рассматривать процесс планирования и исполнения бюджета региона, применяя понятие бюджетного риска, как явления, объективно образующегося из-за комплекса специфических свойств финансовых отношений. Движение фондов денежных средств, включая формирование, распределение и перераспределение, происходит в условиях неопределенности. Поэтому траектории этого движения зачастую непредсказуемы и слабоуправляемы. Вся единая финансовая система функционирует в условиях стохастического взаимодействия разнонаправленных элементов, благодаря чему многочисленные риски различной этимологии неизбежно проникают из коммерческой части этих отношений в бюджетную часть.

В процессе исполнения бюджета суммы доходов и расходов поступают и распределяются относительно самостоятельно, неизбежно создавая условия для отклонения траектории фактического движения средств от траектории, установленной планом. Причины этого отклонения самые разнообразные, начиная от стихийных природных бедствий до изменения предпочтений политиками.

Эти отклонения от порядка движения средств плавно накапливаются в процессе исполнения бюджетного плана. Их оценка затруднена, т.к. они могут оказаться более существенными или менее существенными только по прошествии времени, когда бюджетный цикл будет завершен полностью. До этого происходит наложение таких отклонений с положительными и отрицательными знаками друг на друга, приводя к нивелированию силы отдельных микрорисков при их влиянии на общий интегральный бюджетный риск. Поэтому мы считаем, что в общих чертах, бюджетный риск – это любое событие, которое может отразиться на отклонении фактических бюджетных показателей от их плановых значений.

Используя понятие риска применительно к бюджету, мы видим, что все составляющие понятия «бюджет» в равной степени используются как объекты для возникновения риска. Согласимся с мнением, 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» (Грязнова А.Г., 2004 стр. 300).

Рассмотрим такое диалектическое единство трех форм проявления бюджета с точки зрения восприятия рисков различной этимологии и переходе их в категорию бюджетных рисков (рис. 1.1).



Составлено нами.

Рисунок 1.1. Возникновения бюджетных рисков по формам проявления бюджета.

Мы считаем, что основные рисковые факторы генерируются благодаря первой составляющей – «совокупности объективно существующих денежных отношений». Совокупность отношений, связывающих субъекты действий во времени и в пространстве по поводу образования, распределения и использования финансовых ресурсов в денежной форме, оказывается в зоне отклонения между

предполагаемой траекторией развития ситуации и фактически складывающейся. Это автоматически влечет за собой появление риска. Сама природа движения финансовых ресурсов, предопределяющая вероятностный характер исхода события, становится причиной образования риска. Дополнительным фактором риска является неопределенность будущего состояния всей финансовой системы, отдельным из элементов которой является бюджет. Наряду с ним, риски формируются в таком крупном блоке данной системы, как финансы коммерческих организаций, функционирующие в тесной связи с личностными устремлениями отдельных индивидуумов. Поэтому риск является обязательным условием функционирования всего этого блока, т.к. принятие решений в условиях рыночной неопределенности и соответствующая неопределенность ожидаемого итога справедливо считаются (Хайлбронер Р.Л., 2011), (Салин В.Н., 2004) важнейшими условиями принятия решений и распределения финансового результата.

Примерами рисков, проникающих в бюджет с учетом такой его составляющей, являются: риск инфляции, риск политической конъюнктуры, риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.

Вторая составляющая определения бюджета, как «фонда денежных средств», предопределяет возможность возникновения новых рисков, связанных, в т.ч., с достаточностью размеров данного фонда для обеспечения текущих потребностей в финансировании общественных благ. По мнению Минфина РФ, высказанному в ноябре 2015 г., 10% доходов проекта бюджета на 2016 г. находятся под угрозой, а риски бюджета могут оказаться более 1 трлн. руб. - суммы, которую Правительство РФ сможет предельно потратить из Резервного фонда¹. Главным риском ведомство называет снижение стоимости Urals, которое происходит без выраженной динамики курса рубля к доллару. Это ставит под угрозу при сохранении текущей ситуации федеральные доходы 2016 г. на сумму более 800 млрд. рублей. Среди других рисков ведомство указывает завышение доходов

¹Информация размещена на официальном сайте Министерства финансов РФ <http://www.minfin.ru/ru/press-center> (дата обращения 15.11.2015.)

Пенсионного фонда РФ и системы фондов ОМС, которое невозможно из-за меньшего, чем ожидается, роста зарплат и отчислений в социальные фонды.

Ограниченность фонда денежных средств является фактором бюджетного риска (Annicchiarico B., 2011 стр. 287), поскольку требует не только сокращения общего объема потребностей общества, но и более сложной и кропотливой работы по структурированию данных потребностей и выбору критериев их приоритезации в случае недостаточности средств. Это, в свою очередь, дополнительно мультиплицирует бюджетные риски, поскольку ограниченность финансирования того или иного вида расхода приводит к ухудшению национальной и мировой социально-экономической ситуации (Dan M., 2009 стр. 275-277), (Constantin I., 2009 стр. 13), (Dan M., 2014 стр. 266-270). Последствием развития такого варианта становится ухудшение положения налогоплательщиков и сокращение поступлений денежных средств в бюджетную систему, что вновь повышает уровень риска при подготовке и исполнении бюджета. Опираясь на смысловое содержание анализируемой составляющей бюджета, мы можем наблюдать и обратный процесс мультиплицирования рисков. Он возникает из-за недостаточности возможностей налогоплательщиков по формированию доходов. Причиной этого является не только отставание формирования налогооблагаемой базы от предполагаемого в процессе бюджетного планирования размера. Налогоплательщики могут снизить платежеспособность и начать задерживать платежи в бюджет, что немедленно скажется на повышении уровня бюджетных рисков. Исполнение бюджета предполагает только денежную форму. Это означает, что отсутствие в определенный момент времени денежных средств неизбежно приведет к пропорциональной задержке выплат из бюджета или необходимости увеличивать риск зависимости бюджета от внешних источников. Дополнительными примерами такого рода бюджетных рисков являются: риск структуры расходов, риск структуры доходов, риск несбалансированности бюджета и т.д.

Наконец, возможность возникновения бюджетных рисков мы видим и в третьей составляющей – «финансовом документе, утверждаемом в форме закона».

В этом случае сохраняются условия для образования формальных рисков из-за сжатых сроков подготовки проекта нормативного документа о бюджете, недостаточности квалификации участвующих в его подготовке или рассмотрении специалистов, представляющих агентов. Условием для такого рода рисков выступает низкий уровень общественного внимания к бюджетному процессу и сложившаяся практика утверждения нормативных актов о бюджете без должного публичного обсуждения². Косвенным доказательством недостаточного качества работы с бюджетом, как документом, является частота внесения в него изменений в течение года, представленная в таблице 1.1. Если среднее количество внесений изменений колеблется от 2 до 4 (в кризисный период 2009-2011 гг. происходит закономерное увеличение частоты внесения поправок), то в Челябинской области оно составляет 8-9, доходя до 13 в 2010 г.

Таблица 1.1

Число внесений изменений в законы субъектов РФ о бюджете

Субъект РФ	Годы						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	4	6	8	3	4	4	4
Свердловская область	3	3	4	4	3	3	2
Тюменская область	4	4	2	3	3	3	2
Ханты-Мансийский АО - Югра	5	7	4	3	4	2	5
Челябинская область	9	8	13	11	9	9	8
Ямало-Ненецкий АО	3	5	4	5	4	2	1

Составлено нами по материалам базы нормативно-правовых документов «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

²Анализ стенограмм заседаний региональных парламентов субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ, показал, что обсуждение и принятие решений о бюджетном плане на предстоящий бюджетный период происходит обычно за 15-20 мин., а очередное заседание, предполагающее принятие закона о бюджете во втором чтении, часто проводится уже на следующий день. Публичные слушания по бюджету, особенно в регионах, применяющих электронный формат предоставления вопросов и замечаний, проводятся в короткие сроки, обычно не превышающие одну неделю.

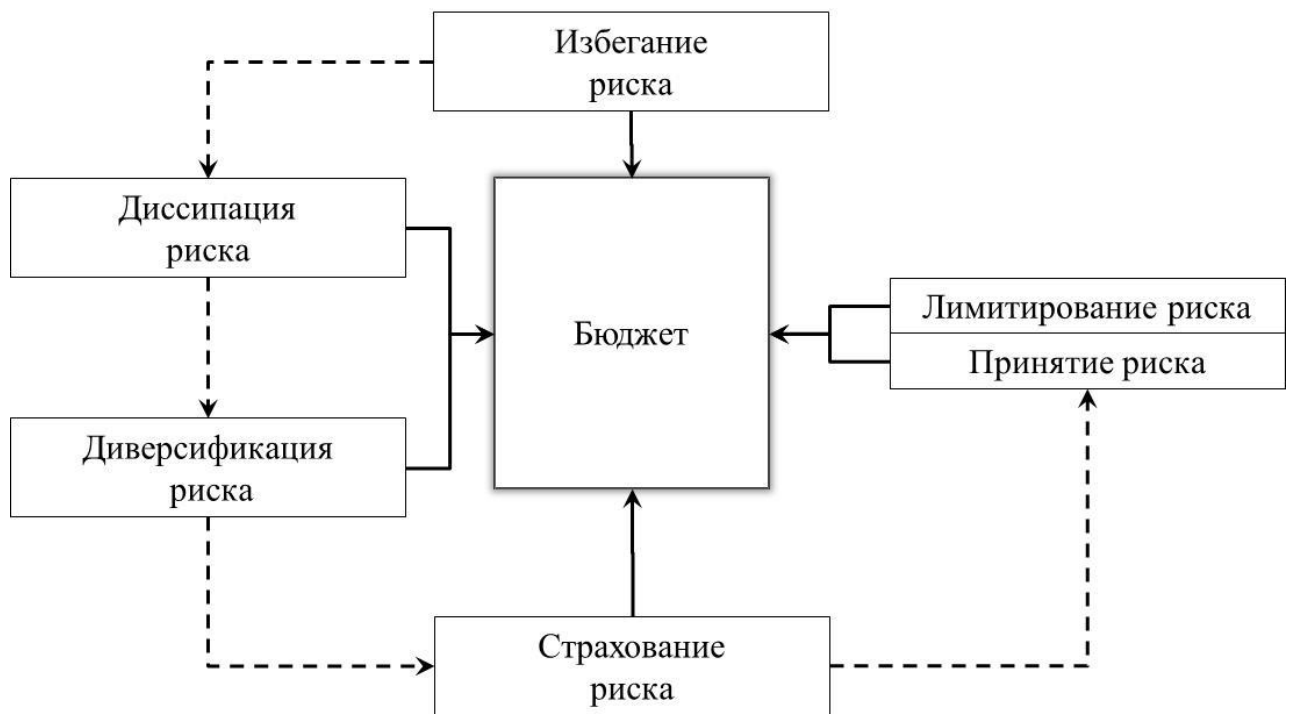
Частое внесение изменений в законы о бюджете предполагает вероятность возникновения в сформированном нормативном документе риска ошибки, риска коррупции и риска развития бюджета.

В рассмотренном 3-х компонентном понятии бюджета, в отличие от финансового механизма коммерческого сектора экономики, нет места для генерирования финансового результата – прибыли, являющейся атрибутивным параметром риска. В условиях рыночной экономики они тесно взаимосвязаны и представляют две формы одного явления - предпринимательского предположения об ожидаемом результате. В случае высокого риска предполагается высокая прибыль и наоборот (Palliam R., 2005), (Radu M., 2014). Субъект, принимающий решение, оценивает параметры операции и, в зависимости от неформализованных или институциональных ограничений, выбирает между избеганием, диссипацией³, диверсификацией, страхованием, принятием или лимитированием риска, соглашаясь с обратно пропорциональным размером прибыли. В бюджетном случае, при отсутствии категории прибыли, требуется поиск собственных параметров рисков, а варианты принятия решений обладают спецификой. Мы считаем целесообразным рассматривать именно такую последовательность применения методов реагирования на бюджетные риски (рисунок 1.2).

Применительно к сфере бюджетных рисков избегание риска будет наиболее привлекательным. Это объясняется не только значимостью бюджета, как общественного финансового фонда, который при любых обстоятельствах необходимо защитить от рисков. Не менее важно использовать весь арсенал методов государственного регулирования для того, чтобы по возможности сократить общее число не бюджетных рисков факторов или ослабить силу их влияния. Вместе с тем, соглашаясь с постоянным объективным присутствием

³Мы используем определение из работы (Бродецкий Г.Л., 2010 стр. 33-34), где под диссипацией риска понимается организация деятельности с возможностью для участников максимально влиять на факторы риска и снижать последствия наступления неблагоприятных событий.

рисков, применение такого метода в жестко регулируемой бюджетной сфере нельзя считать гарантированным.



Составлено нами

Рисунок 1.2 Последовательность применения методов управления бюджетными рисками.

Выбор диссипации риска в бюджете может рассматриваться как один из привлекательных. Принимая во внимание масштаб бюджетной системы и соразмерный ему масштаб аппарата управления этой системой, есть основания предполагать, что часть факторов бюджетных рисков может быть выявлена заранее. Оценка силы влияния и возможностей аппарата управления бюджетом на достаточно широкий круг факторов риска зачастую оказывается завышенной. В силу множества причин в экстремальной ситуации возникновения каскада рисков, диссипация оказывается невозможной.

Следующий вариант диверсификация риска методологически отражается в построении бюджетной системы в виде единой системы бюджетов, разделенных по уровням. Мы считаем это способом реагирования на разнообразные

бюджетные угрозы. Предполагается, что таким образом удастся добиться диверсификации рисков, т.к. всегда есть вероятность, что некоторые из них, воздействуя на бюджеты определенного уровня, затронут в меньшей степени бюджеты других уровней. Но, принимая во внимание особенности бюджетного федерализма и специфику организации межбюджетных отношений в России, изначально характеризующихся высокой степенью централизации и единоначалия при администрировании, такого рода диверсификация не может считаться достаточной для того, чтобы изолировать бюджеты разных уровней от влияния бюджетных рисков.

Страхование рисков присутствует в бюджетной сфере. Практически все бюджеты в той или иной форме образуют резервные фонды. Образование таких фондов может носить прямой или косвенный характер. В первом случае резервный фонд определяется, как самостоятельный раздел в расходах бюджета. Во втором случае его формирование происходит за счет завышения сумм расходных обязательств при сохранении самих обязательств в натуральном выражении (государственное или муниципальное задания) на прежнем уровне. Оба случая являются вынужденными и не корректными методами страхования. Во-первых, они не являются страхованием в строгом смысле, т.к. отсутствует основа для возникновения отношений страхования. Во-вторых, резервный фонд создается без оценки потребности в этом дополнительном финансировании, т.к. не производится оценка бюджетных рисков. В-третьих, случай с завышением сумм финансирования не только не снижает вероятность бюджетных рисков, но генерирует дополнительный риск структуры расходов.

Наиболее распространенный вариант управления бюджетными рисками - это принятие риска. Именно согласие с размером вероятного ущерба является причиной, из-за которой агенты игнорируют необходимость учета бюджетных рисков в своей повседневной работе. Учитывая, что оценка рисков производится в основном на уровне наблюдения за развитием ситуации вокруг бюджета с использованием интуитивных приемов анализа, такое согласие в итоге может

недооценить силу факторов риска и стать причиной бóльших потерь, чем ожидалось ранее.

Лимитирование риска в бюджетном механизме представлено вариантом, предусматривающим сокращение расходов (секвестр). Установление границ пропорционального сокращения расходов является примером лимитирования рисков. В этом случае наблюдается вариант пассивного управления, т.к. агенты вынуждены реагировать на риски в формате согласия с ухудшением положения бюджетного сектора в текущем году по сравнению с ранее принятым бюджетным планом.

Наряду со спецификой реагирования на рискообразующие факторы, фундаментальным основанием для возникновения бюджетных рисков является наличие у бюджетного механизма свойств стохастичности. Стохастическим является процесс, поведение которого не детерминировано, что позволяет описывать последующее состояние исследуемой системы как предсказанными, так и случайными величинами. Согласимся с мнением (Огородников П.А., 2012), (Огородникова Т.В., 2005), (Herold U. стр. 34-35) что к настоящему моменту доказана нелинейная природа большинства макроэкономических процессов, а все они выступают в форме стохастических и хаотических реакций макроэкономических систем, протекающих в пространстве и во времени. Бюджетный процесс, будучи по своей сути процессом перераспределения финансовых ресурсов в значительных объемах, несмотря на свою императивность, не является исключением.

Для подтверждения таких свойств у бюджетного процесса выявим у него соответствующие специфические условия стохастичности, формулировка которых приведена в работе (Ковалёв В.Ю., 2011 стр. 19).

Первым условием является непредсказуемость, которая означает, что исход ситуации невозможно заранее предсказать с абсолютной точностью. Применительно к рассматриваемой области предполагается, что если бюджет является нормативно-оформленным планом, он формируется и принимается с целью исполнения в заранее заданном виде. Это предполагает изначальное

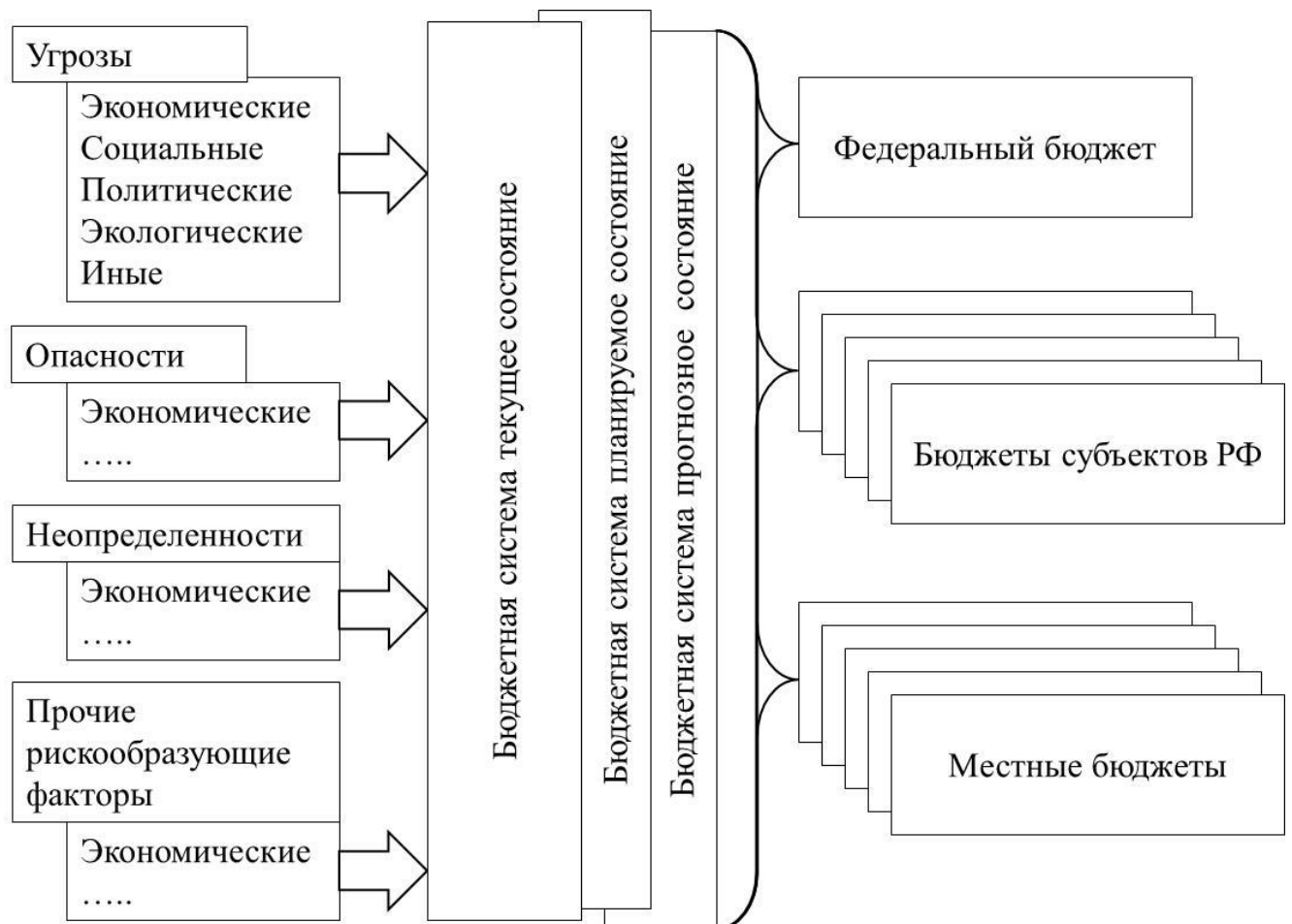
отсутствие неопределенности. В противном случае принятие бюджета в заданных объемах с детализацией по доходам и расходам теряет смысл. В процессе исполнения неизбежно происходит отклонение фактических показателей от уровня заданных ранее. Анализ бюджетов субъектов РФ, входящих в УрФО, за период 2008-2015 гг. (всего 42 эпизода) не выявил ни одного случая, когда плановые и фактические показатели бюджета совпадали. Аналогичная ситуация наблюдается при рассмотрении федерального бюджета. Это означает, что на федеральном и субфедеральном уровнях бюджетной системы не обеспечивается предсказуемость бюджетного процесса, оцениваемая по критерию совпадения плановых и фактических параметров бюджета. Если такая ситуация возникает стабильно, можно предположить выполнение условия неопределенности, как условия стохастичности.

Следующее условие воспроизводимости означает, что имеется теоретическая возможность воспроизвести рассматриваемую ситуацию как угодно много раз в остающихся неизменными условиях.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы являются примером финансовых планов, которые на нормативно-правовой основе должны подготавливаться, формироваться, приниматься и исполняться ежегодно без перерывов. С этой точки зрения условие стохастичности выполняется в части многократной повторяемости. Мы не можем утверждать, что повторения происходят в неизменных условиях. Ежегодные бюджетные планы принимаются и исполняются в периодах, существенно различающихся как по экономическим, так и по социально-политическим условиям. Общая логика влияния угроз, опасностей, неопределенностей и иных рискообразующих факторов на бюджетную систему продемонстрирована на рисунке 1.3.

Иногда различия незначительны, но часто весьма существенны. Формирование публичных бюджетов в краткий исторический отрезок 2009-2015 гг. происходило в трех разных периодах. Период 2009-2010 гг. характеризовался кризисными проявлениями в экономике, вызванными внешними по отношению к российской бюджетной системе явлениями (глобальный финансовый кризис

(Саввина О.В., 2013), (Kalambet S., 2013 стр. 90-92), (Kowalski A., 2015 стр. 120-131), события в Северной Африке и т.д.). Период 2011-2013 гг. демонстрировал относительную стабильность мировой экономики и внутрироссийских политических процессов, что стало основанием для расширения социальных бюджетных обязательств, реализовавшееся в виде майских Указов Президента в 2012 г. Наконец, период 2014-2015 гг. отмечен значительными осложнениями для российской бюджетной системы, источники которых следует искать как во внешней среде, так и в самой российской действительности. Соответствие бюджета стохастичному условию воспроизводимости мы оцениваем с учетом степени различности отдельных бюджетных периодов.



Составлено нами

Рисунок 1.3 Влияние рискообразующих факторов на бюджетную систему

Наконец, третье условие устойчивости частот означает, что каким бы не было событие, связанное с рассматриваемой ситуацией, при многократном воспроизведении этой ситуации частота события колеблется возле некоторого числа, приближаясь к нему по мере увеличения количества воспроизводимых ситуаций.

Это наиболее важное свойство стохастичности, соблюдение которого применительно к бюджету является допустимым. Особенность бюджета заключается в том, что он, имея многочисленные варианты на стадии проекта или плана, исполняется только по одному варианту с учетом того, что фактически он будет исполняться иначе, чем предполагалось ранее. Это означает, что в процессе исполнения участники бюджетного процесса могут накапливать опыт однотипных событий и зависящих от них ситуаций, которые по мере увеличения количества, будут приобретать характер устойчивой зависимости. Принимая во внимание необходимость ежегодного повторения всей процедуры, такие зависимости за определенный промежуток времени (3-5 бюджетных периодов) могут стать закономерными, что позволит прибегнуть к их математической формализации. Применение классических математических инструментов для исследования экономических показателей уже давно является бесспорным (Акимов В.А., 2004), (Порфирьев Б.Н., 2005), (Макаров С.И., 2008 стр. 15-225), (Stanley H.E., 1971), (Remenyi D., 1998).

Повторяемость бюджетного цикла демонстрирует устойчивое колебание показателя доходов бюджетов, формируемых за счет налога на имущество организаций, около сложившего уровня, что отражает закономерность изменения налогооблагаемой базы. Это означает, что уровень устойчивости частот колебаний налога выступает в качестве индикатора для идентификации соответствующих бюджетных рисков. Благодаря такому накопленному опыту, а также соблюдению двух предыдущих условий стохастичности, возникает принципиальная возможность для идентификации бюджетных рисков, их измерения и определения инструментов финансирования.

Важно подчеркнуть, что помимо рассмотренных сущностных особенностей стохастичности бюджета, наличие рисков, сопровождающих процесс его планирования, рассмотрения, утверждения, исполнения и отчетности сопряжено с важным методологическим ограничением, отраженным в работе (Гранатуров В.М., 2010 стр. 4-5). Здесь состояние дел в области рискологии характеризуется следующим образом: «в настоящее время отсутствует единое общепринятое словесное определение понятия риск; не разработана пригодная для различных теоретических и практических случаев формализация, позволяющая корректно исчислять обобщенный показатель риска; отсутствуют научно-обоснованные рекомендации по определению «приемлемости» конкретного уровня риска в конкретной ситуации». Это критическое восприятие современных достижений в сфере исследования риска в значительно большей степени редуцируется на бюджетные риски.

Еще один аспект проблемы возникает при рассмотрении особенностей иерархической системы управления, примером которой является управление самим бюджетом. Доступным языком такая особенность изложена в книге (Яковенко И.Г., 2006 стр. 30): «Руководящие указания, стандарты, нормы и принципы, спускаемые сверху, не принимаются или искажаются внизу, поскольку эти указания не вписываются в актуальную культуру исполнителей. ... Усилия компетентных экспертов и руководителей гаснут в среде массовых исполнителей, хаотизирующей сигналы управляющего воздействия. Такая ситуация порождает многообразные риски».

Нельзя утверждать, что эта административно-социологическая причина является принципиальной для возникновения бюджетных рисков, но ее перманентное присутствие оказывает соответствующее негативное влияние. Усугубляется эта причина фактором борьбы за бюджетные показатели между отдельными группами агентов. Эта борьба проявляется не только в виде лоббистских решений относительно размеров бюджетных ассигнований или круга потенциальных получателей налоговых льгот. Внутри одного субъекта –

администратора бюджета идет процесс поиска правильного понимания бюджетных приоритетов и принципов проводимой бюджетной политики.

Бюджетные риски, которые стали привычными и признанными в среде практиков (риск инфляции, риск несбалансированности и проч.), пока не обеспечены современной эффективной управленческой технологией. Это говорит о том, что сфера бюджетной рискологии отстала в методическом плане от рискологии коммерческих финансов (Roncalli T., 2013), (Халл Д.К., 2007), (Костюк В.Н., 2009), (Ильин В.В., 2011). Только за период 1972-2004 гг. глобализирующаяся финансовая система обогатилась множеством финансовых инструментов для хеджирования рисков (приложение 1). Основная масса этих инструментов не используется и не может использоваться для финансирования рисков применительно к бюджетной сфере.

Бюджет, будучи одним из консервативных социально-экономических институтов, не поддающимся принципиальным изменениям практически с самого момента образования, продолжает постоянно развиваться. Оставляя в стороне рассуждения о скорости этого развития по сравнению с другими социальными или экономическими институтами (Колганов А.И., 2009), (Diamond J., 2003), (Malyshev N.) согласимся с его свойством, характеризующим его, как открытую систему. В данной ситуации для такого определения подходит классическое определение из арсенала синергетики. «В открытых системах, обменивающихся с внешней средой энергией, веществом и информацией, возникают процессы самоорганизации, т.е. процессы рождения из физического (химического, биологического и т.д.) хаоса некоторых устойчивых упорядоченных структур с существенно новыми свойствами систем» (Колесников А.А., 2006 стр. 36).

Отметим два фундаментальных свойства высокоэффективных синергетических систем любой природы, а именно: а) обязательный обмен с внешней средой энергией, веществом и информацией; б) непременное взаимное содействие (когерентность между отдельными компонентами системы). Наличие первого свойства подтверждается тремя каналами обмена между системой рисков и бюджетом, как внешней по отношению к ней среде. Разделение системы

бюджетных рисков и системы бюджета нужно для правильного понимания их взаимодействия между собой в процессе управления, поэтому рассмотрим все три канала.

Простейшим каналом обмена будет информационный канал, т.к. сигналы, поступающие из одной системы, могут свободно и произвольно поглощаться другой системой. Такая возможность возникает благодаря сопоставимости информационного обмена по критерию восприимчивости информации, позволяющей добиться верного толкования обеими системами. Информационный сигнал от риска инфляции об изменении параметров этой инфляции мгновенно усваивается бюджетной системой. В противном случае система рисков способна отреагировать на сигналы от бюджета, предполагающие, например, сокращение потенциально коррупциогенных процедур.

Сложнее понять природу обмена энергией между нашими системами. Поскольку под энергией в общем случае понимается количественная мера движения и взаимодействия всех видов материи, в зависимости от этого вида материи принято различать множество видов энергии. В механике различается потенциальная и кинетическая энергия, а их сумма называется полной механической энергией. С учетом того, что энергией обладают все виды полей, различают электромагнитную, гравитационную и ядерную энергии. В химии рассматривается энергия связи, как разница между энергией состояния, в котором составляющие части системы бесконечно удалены друг от друга и находятся в состоянии активного покоя и полной энергией связанного состояния системы. Именно последняя трактовка наиболее подходит для нашего случая. Предполагая гипотетическое существование бюджетной системы вне рискового поля, т.е. ситуацию бесконечного удаления их друг от друга, можно предположить и обратную ситуацию, когда бюджет и риски существуют в связанном состоянии. Разница между предположениями будет характеризовать энергию связи, которой и обмениваются обе системы в зависимости от того, приближаются или отдаляются бюджет и риски, на него воздействующие.

Наконец, самым сложным будет идентификация канала передачи вещества. Наиболее подходящими на эту роль будут денежные средства (Шамонин В.А., 2011). Основой функционирования бюджетной системы является ее способность перераспределять разнообразные объемы денежных средств. Это означает возможность наличия этого специфического вида «вещества». С другой стороны, система рисков имеет непосредственное отношение к денежным средствам. Риски влияют на определение объемов и траекторий распределения денежных средств в зависимости от правильности оценки рисков распорядителями средств. Для синергетического взаимодействия систем важна способность оперативно распределять и перераспределять вещество, а не способность его генерировать. Понимая под веществом материю, невозможно указать ни одной системы, способной на это, поскольку материя не создается в привычном смысле слова, а только переходит из одного вида в другой. Процесс аналогичен процессу перераспределения денежных средств.

Что касается обязательного взаимного содействия (когеренции между отдельными компонентами системы), то, по нашему мнению, это свойство обеспечивается, т.к. система рисков имеет множество разнообразных внутренних связей между элементами, которые обеспечивают самонастройку всей системы благодаря содействию. При этом данная самонастройка происходит в результате не слаженного, а хаотического взаимодействия отдельных рисков между собой (Королев В.Ю., 2011), (Lee K., 2008).

Наличие у бюджета и рисков обоих фундаментальных свойств высокоэффективных синергетических систем позволяют характеризовать их взаимное содействие именно в таком качестве. Появляется уверенность, что в процессе изначально хаотического взаимодействия элементов финансово-экономического и социально-политического пространств синергетический потенциал бюджета, как открытой системы позволяет ему развиваться, в том числе благодаря воздействию на него разнообразных рисков. Рискологическое начало, наряду с другими важными факторами, образующими с бюджетом иные открытые системы, обеспечивает процесс перманентной трансформации

бюджетного механизма и его отдельных элементов. Масштабы обменов и уровень когерентности могут изменяться, отдаляя или приближая текущий статус рассматриваемой синергетической системы от статуса эффективной. Открытый характер системы позволяет говорить о значительном потенциале развития бюджета под воздействием рисков факторов.

Оценивая скорость обмена по всем трем каналам, мы можем сделать выводы об эффективности влияния рисков. Например, в гипотетической ситуации, когда доходы бюджета не зависят от экономической деятельности и всех вытекающих из этого обстоятельств, не видно ни обмена веществом, энергией и информацией, ни влияния рисков на бюджет, ни, в конечном итоге, самого развития бюджета. Аналогичная ситуация будет присутствовать при рассмотрении расходов бюджета в том случае, если они не будут связаны с производством общественного товара. Это умозрительная картина, но она показывает, что синергетическое взаимодействие бюджета с риском является важной движущей силой развития самого бюджета, как общественного института. Это признается администраторами бюджетного механизма. Проведем анализ бюджетных рисков, отмеченных в «Основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» (таблица 1.2).

Таблица 1.2

Перечень бюджетных рисков, отмеченных в «Основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.»

Бюджетный риск	Характеристика риска
Риски новых корректировок макроэкономических показателей	Начиная с 2013 г. проводились многочисленные среднесрочные и долгосрочные корректировки прогнозируемых макроэкономических параметров в сторону ухудшения значений.
Риски дестабилизации состояния российской	Данные риски в основном обусловлены геополитической напряженностью. Вызваны они

Бюджетный риск	Характеристика риска
экономики	ситуацией вокруг Украины. Установление и санкций в отношении отдельных экономических субъектов и отраслей экономики России, ее финансовой инфраструктуры способны негативно повлиять на динамику ВВП.
Риск изменения прогнозируемой динамики цены на нефть	Сохраняется вероятность снижения мировых цен на нефть в связи с высоким предложением этого вида сырья, превышающим спрос. С другой стороны, высока вероятность повышения этой цены в связи с сохранением спроса на нефть и нестабильностью ее поставок.
Внешние риски	Ухудшение ситуации на европейских долговых рынках и замедление роста экономики Китая способны ухудшить ситуацию на общемировых финансовых рынках.
Инфляционные риски	В условиях высокой зависимости инфляции в России от ослабления курса национальной валюты, ускоренные меры по подавлению этой инфляции потребуют роста процентных ставок и сокращения объемов банковского кредитования. Это негативно повлияет на экономическую активность в стране.
Риск ускорения инфляции.	Этот риск связан с более высоким темпом роста цен на электроэнергию, на тепло и воду относительно прочих товаров.
Риски, связанные с активами и обязательствами, в т.ч. с теми, которые в не	Изменение основных параметров денежно-кредитной политики влияет на стоимость принадлежащих государству активов и обязательств.

Бюджетный риск	Характеристика риска
отражаются в балансе.	
Риск будущих затрат	Этот риск связан с предоставляемыми государственными гарантиями, включая гарантии страхования вкладов, а также с невозвратом бюджетных кредитов.
Риски, обусловленные увеличением объемов и ухудшением условий обслуживания и погашения долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.	Происходят при одновременном сокращении отдельных доходов бюджетной системы России и увеличении приоритетных расходных обязательств (в том числе обусловленных указами Президента РФ от 7 мая 2012 года).

Составлено нами по материалам «Основных направлений бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

К сожалению, в рассматриваемом документе не предусматриваются меры по минимизации негативных последствий бюджетных рисков, но делается оговорка о том, что разработка таких мер «может потребоваться при наступлении данных рисков». Поэтому, с одной стороны, мы отмечаем как позитивный факт рассмотрения и систематизации бюджетных рисков на перспективу, но, с другой стороны, констатация вероятности возникновения рисков не подкрепляется комплексом мероприятий или методическим обоснованием способов и путей их выполнения.

Традиционно понятие риска в экономической науке и практике хозяйствования связывается с предпринимательской деятельностью (Ватник П.А., 2009), (Кочерыгина Е.Е., 2014), (Костюк В.Н., 2011), (Ивасенко А.Г., 1998 стр. 138-140), (Буянов В.П., 2002 стр. 36-37) (Четыркин Е.М., 2008 стр. 7). (Луман Н., 1994 стр. 141-142), (Колесникова Т.А., 2009 стр. 7-10), (Шишкин В.М., 2007 стр.

44), (Liviu D., 2010 стр. 155-160). Многообразие вербальных формулировок риска представлено в приложении 2.

Параметры бюджетного риска не находят отражения при анализе деятельности получателей средств бюджета, в частности, бюджетных организаций (Панков Д.А., 2004). Достаточного внимания здесь не уделяется прогнозу финансового риска, как фактора анализа и прогнозирования в коммерческом секторе (Маркарьян Э.А., 2008 стр. 407-416), (Воронцовский А.В., 1999). Вовлечение публичных финансов в категорийный аппарат риска продолжает оставаться новацией. Последним по времени вариантом формулировки бюджетного риска является следующее. «Под бюджетным риском понимается стоимостная оценка изменения доходов, расходов бюджетов, показателей долговой нагрузки субъектов РФ и муниципальных образований, а также располагаемых резервов, наступающая с определенной вероятностью, в конкретном периоде, по сравнению с наиболее вероятным, ожидаемым вариантом прогноза данных показателей» (НИФИ Минфина РФ, 2015 стр. 21).

Рассмотрим данную формулировку с классических позиций понятия риска из книги (Жуковский В.И., 2011 стр. 45), где оно определяется в зависимости от контекста его употребления:

«а) с точки зрения получения будущих доходов или наступления иных последствий от принятия того или иного решения, под риском понимают колеблемость или неоднозначную определенность доходов или иных полезных результатов бизнеса под влиянием только одного выделенного фактора – так называемый факторный риск;

б) под риском понимается разница между доходом, который можно получить, обладая конкретной информацией о точном будущем состоянии экономики, и доходом, который получен без этой информации, то есть размер риска – это размер платы за отсутствие информации о состоянии экономики;

в) под риском понимают меру опасности; при этом измерение риска опирается на анализ ситуации риска, в условиях которой принимается рисковое решение» (Жуковский В.И., 2011 стр. 45).

На наш взгляд, важнейшими пунктами для анализа определения бюджетного риска являются:

1. Способность измерять бюджетный риск *стоимостной оценкой*. Это противоречит традиционному взгляду на риск, как колеблемость или неоднозначную определенность, разницу между суммами или меру опасности. Целесообразнее говорить о стоимостной оценке риска, измеряемого в относительных показателях. Принимая во внимание приоритет прагматического подхода к оценке бюджетного риска, такое упрощение нельзя считать обоснованным.
2. Данная стоимостная оценка предполагает оценку *изменения доходов, расходов бюджетов, показателей долговой нагрузки*. Эти три параметра бюджета признаются объектом риска. На наш взгляд, такое ограничение не позволяет рассматривать комплекс бюджетных рисков и может иметь право на существование только на начальном этапе развития бюджетной рискологии для внедрения методов оценки рисков в практику работы органов власти и управления. В перспективе нужно расширить круг рисков и алгоритмизировать процесс их оценки.
3. Эти три объекта оценки предлагается применять в *субъектах РФ и муниципальных образованиях*, что продиктовано целевым назначением методических рекомендаций, адресованных органам государственной власти субъектов РФ. Логично предположить, что и на федеральном уровне присутствие аналогичных компонентов бюджетного риска будет неизбежным.
4. Стоимостная оценка включает оценку *располагаемых резервов*. Из формулировки не до конца понятно, о каких резервах идет речь. Это могут быть как резервные фонды в составе бюджетов, так и, например, государственное или муниципальное имущество, приватизацию которого стоит рассматривать в качестве располагаемого резерва для компенсации бюджетных рисков. В разряд таких резервов могут попадать потенциальные возможности привлечения коммерческого кредита, как

способа достижения текущей сбалансированности бюджета и т.д. По нашему мнению, определение располагаемых резервов целесообразно конкретизировать до категории «финансовые» и включить их в п. 1 определения, наряду с доходами, расходами и заимствованиями.

5. Бюджетный риск, будучи стоимостной оценкой, обладает способностью наступать с *определенной вероятностью*. Такое определение предполагает измерение данной вероятности. Традиционно риск является мерилем вероятности наступления события, для чего его измерение ограничивается интервалом от 0 до 1. Если следовать предложенной формулировке, то предполагается, что некая исчисленная сумма будет более вероятной, чем другая сумма.
6. Стоимостная оценка может наступать в *конкретном периоде*. Мы согласны с таким ограничением, т.к. считаем, что определение бюджетного риска не может происходить в отрыве от периода его фактической или прогнозной оценки.
7. Наконец, стоимостная оценка используется для сравнения с *наиболее вероятным, ожидаемым*⁴ *вариантом прогноза* показателей. Это второй ключевой элемент определения, т.к. он раскрывает предназначение бюджетного риска. Согласно предложенной конструкции, при подготовке бюджетного прогноза нужно формировать как минимум два варианта прогноза. Первый – наиболее вероятный, ожидаемый. Второй – с учетом бюджетного риска. Сумма разницы между показателями обоих прогнозов и будет означать величину бюджетного риска. Увеличение числа вариантов пропорционально увеличивает количество оценок и размеров риска, приводя к неоправданному многообразию их величин.

⁴За рамками основного рассмотрения отметим специфику формирования у агентов представления о «вероятном» и «ожидаемом» варианте прогноза. Будучи заинтересованными в сохранении стабильного функционирования бюджетного механизма, они всегда будут ожидать более благоприятного исхода ситуации, чем это может оказаться при объективном расчете вероятности. Это фактор усугубляется другими мотивами агентов, которые формируют сложный самостоятельный бюджетный риск, названный нами риском политической конъюнктуры.

Прежде, чем сформулировать определение бюджетного риска, мы считаем необходимым рассмотреть эволюцию представлений об участии рисков факторов в бюджетном процессе.

Научное осмысление бюджетных рисков, по нашему мнению, начало формироваться только в конце XX-го века. Одной из первых публикаций следует считать небольшую по объему и оставшуюся практически незамеченной в профессиональных кругах работу (Двас Г.В., 1999), изданную в г. Санкт-Петербурге. Попытки классификации бюджетных рисков предприняты в книге (Бакша Н.В., 2001). Можем предположить, что одним из факторов, из-за которого бюджет относительно недавно попал в орбиту исследований рисков, является убеждение в его невосприимчивости к ним.

Принято считать, что императивность бюджетных отношений является условием формального сужения пределов возникновения рисков в бюджетном механизме. Органы власти управления устанавливают и поддерживают некий экономический порядок, а также в рамках данного порядка защищают права экономических субъектов. Для этого они аккумулируют финансовые ресурсы на основе нормативного изъятия части дохода у защищаемых субъектов (Пономаренко Е.В., 2009 стр. 200). В результате образовалось устойчивое представление о фундаментальности этого порядка и безусловной достаточности изъятых для этого средств. Практика функционирования бюджетного механизма показывает, что это почти всегда не так. Установленный порядок вынужден следовать за естественным ходом общественного развития. Он нуждается в постоянной корректировке. Что касается безусловной достаточности изъятия средств в доход бюджета, то достижение согласия по этому вопросу является исключением, чем правилом. Потребность в налоговых платежах (по оценке государства) и готовность их оплачивать (по оценке налогоплательщиков) не достигается, что наглядно продемонстрировала ситуация⁵ с введением в действие

⁵Несмотря на то, что механизм взимания платы был предусмотрен постановлением Правительства РФ от 14.06.2013 г., низкая степень готовности практической реализации и

платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн с 15 ноября 2015 г. Императивность бюджета перестает быть фактором стабильности и превращается в дополнительный фактор риска.

Мы считаем, что предположение о том, что финансовые потоки, регулируемые государством с использованием бюджетного плана, практически не подвергаются влиянию факторов риска, требует переоценки. В большинстве случаев такая точка зрения обосновывается фактом формирования бюджетного плана на нормативно-правовой основе (Зотова А.И., 2010), (Симонов В.В., 2008), (Горшков А.А., 2002), (Goldin M., 2015 стр. 62). Регламентированный характер бюджетных отношений создает ошибочную уверенность в неизбежности исполнения плана в том виде, какой установлен решением органов власти о бюджете. Считается, что возникновение риска в области бюджета возможно только в случае ситуации, которую невозможно предвидеть, а органы власти и управления не в состоянии обеспечить ее изменение и нейтрализацию (к таковой можно отнести природную катастрофу). Возникающие благодаря деятельности человека рискованные обстоятельства (экономические, хозяйственные, финансовые, валютные и проч.), как правило, образуются не стихийно, а в соответствии с установленным планом, и поэтому не являются рискованными.

Данное предположение становится возможным из-за недопонимания основ функционирования бюджетного механизма в условиях неопределенности. Отсутствие оценки риска, убежденность в гарантированности исполнения прогнозируемых событий, игнорирование разнообразных факторов неопределенности, окружающих бюджетный механизм, сформировало следующую позицию: «бюджет – это фундамент стабильности, который не нуждается в оценке вероятности своего исполнения». Поэтому понятие бюджетного риска не нашло должного отражения в литературе (Морозова Т.Г.,

массовые протесты участников финансовых отношений потребовали срочного принятия поправок за 12 дней до момента запуска данного механизма.

1999), (Грязнова А.Г., 2004), (Ермасова Н.Б., 2008), (Ковалёва Т.М., 2012), (Попова Л.В., 2009).

По нашему мнению, такое отношение к бюджетному риску создает основу для появления следующих иллюзий.

«Наш бюджет без риска». Ведущая ролью бюджета относительно других элементов финансовой системы не гарантирует его защиты от факторов неопределенности. Будучи не только центральным, но и самым крупным элементом системы, он способен воспринимать и самостоятельно генерировать значительно больше факторов риска, чем остальные. Благодаря своей относительной массе, бюджет также способен адаптироваться к большему количеству рисков с большими вероятностями наступления и большим потенциальным влиянием (силой).

«Наш прогноз без риска». Предположение о социально-экономическом прогнозировании с игнорированием параметров риска формирует заблуждение о высокой управляемости будущим. Для этого достаточно сформулировать параметры прогноза, определить перечень программных мероприятий, зафиксировать его в виде нормативного документа и стремиться к его исполнению. В итоге предполагаемый исход будет именно таким, каким задумывался при подготовке бюджетного плана или прогноза. В некоторых областях прогнозирования (например, при подготовке технического прогноза), такой алгоритм позволяет получить уверенность в достижимости ожидаемых результатов. Но социально-экономические прогнозы вообще и бюджетные в частности не могут обеспечить такой гарантии, поскольку исполняются под воздействием широкого круга рисков.

«Наша экономика без риска». Создаются неразрешимые противоречия между различными векторами экономической мысли, в т.ч. между отечественным и зарубежным пониманием экономического развития и способности его управления. В современном мире глобальный экономический процесс не может рассматриваться, как простая совокупность национальных экономических процессов (Саввина О.В., 2012), (Codreanu D-E., 2009), (Padurean E., 2011), (Pora

I., 2012), (Aiginger K., 2010), (Šimović H., 2005), (Stănescu M., 2012). Это означает, что методологическое расхождение между восприятием риска создает условия для противоположного понимания бюджетного риска. Если зарубежные авторы (Мак Т., 2005), (Заман А., 2008), (Клири Ш., 2011), (Круи М., 2014), (Бачкаи Т., 1979), (Бартон Т., 2003), (Godbillon-Camus B., 2013), (Ionela P., 2012), (Widijanto D., 2004) при рассмотрении экономических явлений обязательно используют учет рисков факторов, то в отечественных реалиях, это пока является исключением (Кравченко С.А., 2013).

Отсутствие или нежелание признавать присутствие бюджетных рисков создает иллюзию, которую мы называем «достижение идеального бюджета», природа которой сопоставима с иллюзией «идеального рынка». Условия идеальности рынка настолько существенны, что они не оставляют возможности на их реальное воплощение. «Предполагается, что все ценные бумаги абсолютно ликвидны и бесконечно делимы. Это означает, что в любой момент времени можно купить или продать любое количество каких угодно ценных бумаг и сколь угодно малую долю любой ценной бумаги. Цена покупки совпадает с ценой продаж. Расходы на покрытие транзакционных издержек и уплату налогов в расчет не принимаются» (Ширяев В.И., 2009 стр. 14).

Использование этой аналогии позволяет рассуждать об идеальном «внерисковом» бюджете, который обладает следующими параметрами:

- прогнозироваться и планироваться с привлечением широкого круга экспертов;
- проект бюджета будет обсуждаться в условиях реальной коллегиальности;
- все прогнозируемые налоговые и неналоговые поступления будут безукоризненно производиться в соответствии с принятым графиком платежей;
- аналогично будут производиться все запланированные расходы;
- будет полностью исключен фактор коррупции;
- не произойдет никаких неожиданных событий или катастроф.

Рассматривать такой «идеальный бюджет», который будет иметь нулевые риски, возможно только гипотетически. Бюджеты формируются и исполняются в реальных условиях и поэтому они всегда будут подвержены рискам. Основная задача агентов заключается не в том, чтобы стремиться к идеальным бюджетным условиям, а в том, чтобы уметь управлять реальным бюджетом с определенными и оцененными уровнями рисков.

Наряду с этим, идентификация методов финансирования бюджетных рисков предполагает фактор нестандартности бюджетного риска, определение которого не укладывается в классическую (Фридмен М., 1993 стр. 208-249) формулу риска. Она предполагает, что при выборе вариантов экономического действия субъекту важно иметь стойкие предпочтения, позволяющих выбирать среди альтернатив, не имеющих риска, ту, которая дает большую полезность. В случае выбора среди альтернатив с риском, следует выбрать ту, у которой максимальна ожидаемая полезность. Но в рассматриваемом случае понятие полезности бюджета неоднозначно. Налогоплательщики не воспринимают бюджет как полезную вещь. Для общества полезность бюджета очевидна, но трудноизмерима, в силу того, что различные члены общества по-разному вовлечены в работу бюджетного механизма.

Вместе с тем, факт несовпадения плана и исполнения бюджета дает основание утверждать наличие бюджетного риска. Он, в свою очередь, может быть оценен, структурирован и учтен в бюджетном процессе. Следующие аргументы служат доказательством такого мнения:

1. Многовариантность траекторий движения финансовых ресурсов сопровождает исполнение бюджета.

2. Планирование является определенным набором действий, направленных на получение какого-либо результата. Это означает, что оно методологически построено на предположении о соблюдении заранее заданной последовательности и планомерности действий, приводящих к положительному исходу. Но исход и предположение о нем по разным причинам могут различаться. Следовательно, планирование само по себе сопряжено с риском.

3. Бюджетный риск изолирован от рисков коммерческого сектора экономики. Ограничение проникновения государственной политики в коммерческую деятельность экономических субъектов, неизбежно сопровождаемую риском, ограничивает возможность перенесения бюджетных рисков в коммерческую сферу. Присутствует фактор «перелива» риска между бюджетным и коммерческим сектором.

4. Анализ истории развития бюджетного механизма показывает, что в любых национальных экономиках в любые периоды времени запланированное и фактическое исполнение бюджетов не соответствует друг другу. Расхождения наблюдаются не только в объеме денежных средств, но и в структуре их аккумулирования и использования. Мы не переоцениваем значение данного доказательства в силу того, что наблюдаемое несоответствие практического исполнения бюджета принципам его планирования образуется по ряду причин. Во-первых, есть вероятность ошибочности данным принципов, не учитывающих всех факторов, влияющих на исполнение бюджета. Во-вторых, возможно сознательное отклонение исполнения от плана, вызванное, например, злоупотреблениями агентов. Оба фактора становятся причинами появления новых модификаций бюджетного риска.

5. Нормативное правовое обеспечение бюджетного механизма создает возможность появления дополнительного самостоятельного правового риска из-за непредсказуемого несоответствия между кодексами, законами, указами, постановлениями и т.д.

С учетом этого мы считаем, что бюджетные риски – это *комплекс имеющихся и постоянно возникающих новых событий различной этимологии, способных оказать существенное воздействие на бюджетные показатели на всех стадиях бюджетного процесса.*

Мы предлагаем учитывать в качестве дополнительной проблемы финансирования бюджетных рисков их специфичность из-за ограниченности применения в рассматриваемой области традиционных классических методов оценки и анализа риска. Множество инструментов оценки рисков

рассматривается в фундаментальном отечественном труде (Королев В.Ю., 2011). Но там не представлены инструменты, которые можно использовать, например, при планировании или обсуждении проекта бюджета в представительном органе власти. Исполнительному органу власти затруднительно использовать при планировании бюджета и анализе бюджетных рисков такие математические средства, как факторизация Винера-Хопфа, тождество Спичера, теория мартингалов, теория марковских процессов или теория случайных блужданий. Публичное обсуждение бюджета на любой стадии бюджетного процесса требует обеспечить доступность для понимания участников методов подготовки и верификации бюджетных показателей. Оценка бюджетных рисков должна быть информативной и практичной для целей определения и корректировки этих показателей.

Дополнительно задачу осложняет тот факт, что в силу своей многомерности бюджет относится к потенциально опасной системе. Эта система способна генерировать самостоятельные риски или мультиплицировать внешние риски. При этом, в ситуации с бюджетным механизмом невозможно применить теорему измерения интегрального риска потенциально опасной системы, сформулированную в работе (Есипов Ю.В., 2011 стр. 86-87). Речь идет о произведении возможной меры возникновения самого нежелательного исхода в этой системе на ущерб от его возникновения. Также трудно представить, что к бюджету можно без корректировки применить арсенал методов измерения и финансирования риска, который на протяжении многих лет сформировался на фондовом рынке (Ширяев В.И., 2009).

По нашему мнению, совокупность рассмотренных аспектов бюджетных рисков позволяет сформулировать их теоретическую концепцию. Она опирается на объективность взаимодействия бюджетного механизма страны и системы влияющих на него рисков. Целью данной концепции является обеспечение агентами стабильного функционирования этого механизма с учетом рисков в общественных интересах на основе следующих принципов: вариативности движения бюджетных средств, прогнозируемости бюджетных рисков,

преемственности бюджетов (историзм), относительной изолированности бюджетных рисков и ограниченности возможностей нормативного регулирования. Применение концепции предполагает решение следующих задач: корректировка бюджетной политики; повышение управляемости бюджетным процессом; финансирование бюджетных рисков; подготовка Бюджетного Прогноза с учетом прогнозируемых рисков и проч.

Несмотря на то, что в современной бюджетной системе пока отсутствует инструментарий измерения бюджетного риска, а его величина не учитывается в реальном бюджетном процессе, в отечественной научной периодике сформировалось несколько разнообразных подходов к формализации, оценке, классификации, измерению и финансированию бюджетных рисков. Только за период 2010-2014 гг. мы отмечаем следующие работы (Аюпова С.Г., 2011), (Аюпова С.Г., 2013), (Галухин А.В., 2014), (Горохова Д.В., 2013), (Ковалева Т.М., 2014), (Янов В.В., 2014), (Зотова А.И., 2014), (Ткачёва Т.Ю., 2014), (Никулина Е.В., 2014), (Истомина Н.А., 2014), (Паздникова Н.П., 2014), (Паздникова Н.П., 2014), (Якупов З.С., 2013), (Ткачева Т.Ю., 2013), (Юшкин С.Н., 2013), (Агеева В.Н., 2013), (Ермакова Е.А., 2013), (Сатаев М.У., 2010), (Айвазов А.А., 2010), (Гребенникова В.А., 2010), (Булгакова С., 2010), (Погорелова И.В., 2012), (Шуваева А.Д., 2010), (Грудинова И.П., 2012), (Степанова Е.А., 2010), (Гребенникова В.А., 2010), (Соломко И.М., 2011), (Янов В.В., 2011), (Янов В.В., 2012), (Яшина Н.И., 2014), (Коробко С.А., 2012), (Тихомиров Ю.А., 2012), (Френкель А., 2012), (Лойтер Е.А., 2011), (Муравьев С.Р., 2011), (Фомина Е.А., 2014) и т.д.

Важность научного осмысления проблемы идентификации и оценки бюджетных рисков нашла отражение в диссертационных исследованиях (Боровикова Е.В., 2009), (Каючкина М.А., 2010), (Лебедева О.И., 2003), (Поющева Е.В., 2007), (Тишутина О.И., 2008), (Яшина Н.И., 2004).

По данным сайта www.econpapers.repec.org, позволяющего получить доступ к почти 2 миллионам в основном англоязычных публикаций по экономической тематике, за последние годы есть публикации, посвященные различным аспектам

бюджетных рисков (Becker T., 1995), (Polackova Bixi H., 2000), (Van Blokland P., 2003), (Mattoon R., 2004), (Eschenbach F., 2004), (Ulla P., 2006), (Pilbeam K., 2008), (Sprinkle G., 2008), (Hallett A., 2008), (International Monetary Fund, 2010), (Andersen A., 2010), (Woods D., 2011), (Arena M., 2013), (Pulay G., 2011), (Pulay G., 2013), (Stangova N., 2014). Описание проблемы управления риском для целей налогового администрирования в Европейских странах и в Соединенных штатах Америки можно найти в публикациях (European Commission Directorate-General Taxation and Customs Union., 2006) и (United States Government Accountability Office, 2015). Отдельные аспекты бюджета в контексте рисков и угроз рассмотрены в работе (Kopits G., 2014). Есть пример освещения особенностей бюджетного риска применительно к России (Gamukin V., 2014), (Valeev A., 2014) и Украине (Каламбет С.В., 2013).

Особый интерес вызывает работа (Schilperoort W., 2012), в которой рассмотрены бюджетный риск Нидерландов, как страны с высокой долей экспорта в ВВП. Отмечается зависимость бюджета от широкого спектра угроз – от старения населения (компенсированного, в отличие от России, значительным объемом частных пенсионных накоплений) до высокой долговой нагрузки. В работе предлагается проводить исследование бюджетов путем стресс-тестирования на чувствительность к бюджетным рискам. Сделаны выводы о зависимости сбалансированности бюджета от рисков колебаний цен на рынке недвижимости (в части налога на недвижимость), цена на природный газ, активности потребительского рынка, внутренних и внешних колебаний финансового рынка.

Мы предполагаем, что относительная не многочисленность исследований объясняется завышенной оценкой значимости уже упомянутой императивности бюджетных финансовых отношений. Несмотря на то, что бюджетные проблемы присущи всем странам, вне зависимости от специфики национального бюджетного механизма, практически нигде не используются модели бюджетного управления, предусматривающие применение бюджетного риска. Анализ опыта развитых стран (Австралия, Великобритания, Германия, Италия, Канада, США,

Швеция) и стран с транзитивной экономикой (Армения, Киргизия, Литва, Македония, Чехия), приведенный в книге (Ермасова Н.Б., 2008 стр. 228-437), показал, что элементы риск-менеджмента могут наблюдаться внутри бюджетных процедур, но непосредственно самого исследования бюджетных рисков факторов не проводится. Исключением является относительно новая практика США, где силами US Government Accountability Office проводится оценка рисков государственного управления, включая оценку рисков бюджетного финансирования в разрезе ведомств и программ. В частности, в отчете «HIGH-RISK SERIES: An Update» за 2014 г. данное ведомство отмечает наличие высоких рисков федерального бюджета в части финансирования министерства обороны и министерства здравоохранения США (эти риски дополнительно рассмотрены в работе (Cutic D., 2010)). Данные риски обусловлены проблемами администрирования увеличивающихся размеров финансирования и недостаточным уровнем контроля со представительных органов власти. Такая позиция в полной мере применима к отечественной проблематике бюджетных рисков за тем отличием, что при относительной слабости институтов гражданского общества и вытекающего из этого низкого общественного контроля за бюджетным механизмом, круг проблемных министерств целесообразно расширить. Из материалов доклада председателя Счетной палаты РФ на заседании Госдумы 18.09.2015 г. по исполнению федерального бюджета за 2014 кризисный год следует, что из 32 госпрограмм только 3 программы имеют среднюю эффективность, 18 имеют низкую эффективность, а 11 программ вообще не представилось возможным оценить, потому что министерства и ведомства - исполнители государственных программ, представили не фактические показатели исполнения, а плановые, или вовсе не представили никаких показателей.

Одним из дополнительных препятствий на пути расширения исследовательского интереса к проблематике бюджетных рисков является традиционализм взглядов на бюджет, примером которого служит отношение к дефициту бюджета. «Бюджетный дефицит не относится к числу финансовых явлений, носящих чрезвычайный характер. ... причинами возникновения

бюджетного дефицита являются кризисные явления в экономике, неэффективность финансовой системы, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране» (Родионова В.М., 2008 стр. 150). Данное определение воспроизводит традиционную точку зрения на риск несбалансированности бюджетов. Принято считать, что наличие дефицита не является причиной опасности, угрозы или риска. В свою очередь, это означает, что бюджет, сформированный или исполненный с дефицитом, все равно остается в понимании агентов бюджетом без риска. Но такое отношение не устраивает принципалов, если речь идет об общественном финансовом фонде, призванном гарантировать функционирование бюджетного сектора экономики, участвующего, например, в России, в распределении 30-40% ВВП.

Бюджетный риск, будучи вероятностной категорией, как и любой другой риск, может измеряться в показателях теории вероятности и математической статистики. Традиционно, вероятность события определяется как мера, число, показывающее соотношение числа благоприятствующих этому событию исходов к общему числу всех возможных исходов в системе намечаемых мероприятий. Вероятность случайного события есть положительное число, заключенное между единицей и нулем. Появляется возможность оценивать бюджетные риски традиционным способом, как вероятность неисполнения бюджета в запланированном виде.

Возможны и другие способы. Воспользуемся определением риска, которое приводится в работе (Ковалев В.В., 1996): «Так в наиболее общем виде под риском понимают вероятность возникновения убытков или недополучения доходов по сравнению с прогнозируемым вариантом. ...Риск может быть определен как уровень определенной финансовой потери, выражающейся: а) в возможности не достичь поставленной цели; б) неопределенности прогнозируемого результата; в) субъективности оценки прогнозируемого результата» (Ковалев В.В., 1996 стр. 174).

Мы считаем, что все 3 варианта приемлемы в случае с бюджетными рисками. Для этого потребуется определить абсолютную сумму недополученных (или

полученных, но использованных без достижения позитивного общественного результата) бюджетных средств, из-за возможности не достичь поставленной цели, неопределенности или субъективности оценки бюджетного прогноза.

Многомерная система бюджетных рисков позволяет проводить развернутое моделирование рискованных ситуаций с целью определения приемлемых методов их финансирования. Для этого проводится ранжирование рисков по степени влияния на результат, каковым является полное соответствие итогов исполнения бюджета плановым показателям с условием минимизации влияния факторов недостижимости, неопределенности и субъективности. Сама методология бюджетного планирования, построенная на предварительном определении траектории движения финансовых ресурсов, предоставляет защиту от рисков. Согласимся с мнением, что «при объединении расходов в бюджет непостоянные события – как положительные, так и отрицательные – имеют тенденцию «растворяться», когда мы имеем большое количество расходов. Непостоянный риск может быть устранен путем диверсификации, поэтому относительно большой по сумме бюджет практически не имеет непостоянного риска» (Яшина Н.И., 2004 стр. 165). Это означает, что риск, образующийся у хозяйственного сектора при изъятии налогов, компенсируется социальной стабильностью в регионе при высоком уровне социального обслуживания, обеспеченного бюджетным финансированием, а риск структуры расходов, продиктованный необходимостью финансирования социальных услуг, компенсируется формированием доходной части бюджета.

Отдельные виды бюджетных рисков теснее связаны между собой. Например, риски структуры доходов и риски структуры расходов. Здесь частичное взаимное погашение рисков достигается путем сопоставления расходов и целевых налогов, взимаемых для этого. Но, из-за действия принципа обезличенности бюджетных средств, основная масса рисков не сопоставима. Опираясь на понятия логики (Переверзев В.Н., 1995 стр. 24-25), бюджетные риски являются совместимыми, но до известного предела независимыми.

Для этого мы систематизируем рискообразующие факторы по условиям, последствиям и воздействию на цели. В таблице 1.3 приведен пример с 4-мя факторами: изменение нормативного регулирования финансовых отношений, образование дополнительных доходов бюджета, появление потребности в дополнительных расходах бюджета, отсутствие у администратора бюджета соответствующих компетенций.

Таблица 1.3

Выборочные рискообразующие факторы по условиям, последствиям и воздействию на цели

Рискообразующие факторы	Условия их действия	Последствия их действия	Воздействие на цели
Изменение нормативного регулирования финансовых отношений.	Принятие новых или внесение изменений в действующие нормативно-правовые акты.	Мультиплицируемое воздействие на бюджет в течение нескольких бюджетных циклов.	Упорядочивание финансовых отношений.
Образование дополнительных доходов бюджета.	Экономический рост.	Несоответствие плановых и фактических показателей	Избыточное налоговое бремя. Неэффективное использование имущества.
Появление потребности в дополнительных расходах бюджета.	Увеличение социальных обязательств. Экономический спад.	Несоответствие плановых и фактических показателей.	Удорожание бюджетных услуг. Неэффективная поддержка экономики.
Отсутствие у	Ошибки при	Необходимость	Снижение

администратора бюджета соответствующих компетенций.	планировании и исполнении бюджета.	доработок бюджета.	гарантий финансирования расходов бюджета.

Составлено нами по модели, предложенной в работе (Ехлаков Ю.П., 2014 стр. 71).

Таким образом, бюджетный риск, как и любой другой риск, связан с вероятностью неосуществления каких-либо мероприятий, с ошибками и невниманием к реальным событиям при планировании. Поэтому его следует измерять не только мерой вероятности неосуществления намечаемых мероприятий или не достижения планируемого уровня исполнения бюджета, но и абсолютной суммой потерь бюджетных средств.

Для использования оценки бюджетных рисков требуется классифицировать риски по группам, источникам и причинам их возникновения. Далее нужно выделить отличительные черты бюджетных рисков и скомпоновать связи между отдельными рисками и построить сеть рисков. После этого определить методы оценки, анализа, прогнозирования и финансирования рисков.

1.2 Эволюционное развитие классификации бюджетных рисков

Многообразие рискообразующих факторов, условий и последствий их появления требует систематизации и классификации бюджетных рисков. Этого же требует понимание того, что бюджетные риски, в силу своего многообразия и природы проявления, будут формулироваться по-разному. Систематизация нужна для упорядочивания возможных инструментов оценки, анализа, прогнозирования и финансирования бюджетных рисков. После детализации составляющих компонентов данных рисков можно определить, как происходит взаимное их воздействие в процессе сложения.

Важным ограничением данного процесса является модифицируемость бюджетных рисков в зависимости от конкретных исторических условий их возникновения и проявления. Система бюджетных рисков, предложенная более 15-ти лет назад в работах (Бакша Н.В., 2001 стр. 76-84), (Гамукин В.В., 2001) предполагала включение 20-ти видов без внутренней группировки или ранжирования по значимости или силе воздействия на бюджет. Чтобы подчеркнуть специфику начального этапа исследования, приведем их в несистематизированном виде, перечислив в алфавитном порядке:

1. *Риск активного не целевого использования.* Данный риск становится высоким при создании условий для возможности хищения бюджетных средств каким-либо участником бюджетных отношений – распорядителем бюджета, работниками бюджетных учреждений или иными получателями. Предполагалось, что снижение риска активного не целевого использования бюджетных средств произойдет при повышении эффективности и отлаженности системы финансового контроля.

2. *Риск демонетизации платежей.* Это представитель характерного для того периода времени риска. Его следует считать производным от риска снижения платежеспособности. Но при исполнении бюджета данный риск становится самостоятельным. В описываемый период времени этот риск был высоким, т.к. в 90-е годы развились различные не денежные (вексельные, зачетные и др.) формы исполнения бюджета. Исполнение доходной и расходной частей бюджетов в соответствии с планом в этом случае затруднялось и становилось рискованным.

3. *Риск дискретности.* Этот риск носил (и продолжает носить (Saporiti A., 2008), (Hanusch M., 2012), (Shelton C., 2014)) методологический характер, т.к. возникал из-за разделения этапов планирования бюджета и подготовки отчета о его исполнении. Неизбежность образования данного бюджетного риска опирается на признание факта отставания во времени результата каких-либо действий от самих этих действий. Оперативное измерение их эффективности всегда будет затруднено. Компенсировать данный риск возможно путем сближения момента планирования и момента отчета за счет сокращения периода дискретности.

4. *Риск задержки налоговых и иных перечислений.* В начале 2000-х годов считалось, что он возникает в результате увеличения срока оборота платежных документов в банковской системе, т.к. в это время система всеобщего казначейского исполнения бюджетов только формировалась. Осуществление налоговых перечислений через банк, имеющий дебетовое сальдо расчетов, усложняло ситуацию с исполнением бюджета, поскольку в этом случае налогоплательщик считался исполнившим свои обязательства, но бюджет денег не получал.

5. *Риск зависимости.* Этот риск формулировался, как отношение собственных источников к сумме финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы (трансфертов, дотаций, субвенций, бюджетных кредитов и рыночных займов). Важность оценки такого бюджетного риска обоснована не только определением зависимости собственно бюджета, но и развитием финансовой системы страны, регионов (Буянова М.Э., 2006), (Калинина Н.М., 2010), (Подпругин М.О., 2012) или отраслей (Hammerman A., 2009).

6. *Риск изменения правовой базы.* Наличие данного риска объяснялось тем, что в анализируемый период времени было множество примеров внесения соответствующих поправок в налоговое и социальное законодательство непосредственно в течение бюджетного года. Эти изменения в равной степени сказывались на доходах и расходах бюджета.

7. *Риск инфляции.* Данный риск попал в орбиту исследования бюджетных рисков по нескольким причинам. Во-первых, он является наиболее разработанным в современной хозяйственной практике видом риска, традиционно применяемым в коммерческой сфере. Финансовые операции (в том числе бюджетное аккумулирование и распределение) должны сопровождаться оценкой такого риска. Во-вторых, снижение реальной стоимости будущих денежных потоков свойственно ресурсам, как коммерческой сферы, так и бюджетным ресурсам. Поэтому оценка риска инфляции при бюджетном планировании

призвана обеспечить реальное наполнение бюджета в течение всего бюджетного года.

8. *Риск некомпетентности.* Этот риск является классическим риском в арсенале рискологии, поэтому он нашел отражение в перечне бюджетных рисков. Предполагалось, что он влияет на бюджет в случае низкой квалификации специалистов в бюджетной сфере. Бурное развитие бюджетной системы не обеспечивалось параллельным увеличением профессионализма участвующих специалистов.

9. *Риск несбалансированности.* Поскольку традиция формировать бюджетные планы с дефицитом существует уже давно и практически во всех странах (Hodler R., 2011), (Luechinger S., 2013), (Pekarski S., 2011), (Yoshibumi A., 2013), этот риск постоянно возникал (и продолжает регулярно возникать) при планировании и исполнении бюджетного плана. Возможность получения неравенства доходов и расходов при планировании и исполнении бюджета всегда должна рассматриваться как ситуация риска. Оценка его позволяет заблаговременно прогнозировать рост (сокращение) кредиторской или дебиторской задолженности, а также формировать программу по оздоровлению публичных финансов.

10. *Риск объективной непредсказуемости.* Этот бюджетный риск позаимствован из общей теории рисков. Он возникает из-за действия природных, экологических, техногенных и иных случайных событий, возникающих в течение бюджетного периода. Снижение этого риска производится путем финансирования соответствующих мероприятий по предупреждению источников опасностей.

11. *Риск ошибки.* Этот риск перекочевал в категорию бюджетных рисков из сферы традиционных рисков, т.к. он внутренне присущ любой деятельности. Благодаря такому свойству он сказывается на результате планирования и исполнения бюджетов. Наиболее часто встречающейся ошибкой планирования или исполнения является не только техническая ошибка, но и неверный учет какого-либо обстоятельства, включая ошибочное предположение о значении любого из рассматриваемых бюджетных рисков.

12. *Риск пассивного не целевого использования.* Предполагалось, что этот сложный риск представлял собой возможность перераспределения средств между статьями расходов без цели присвоения отдельными лицами. Это формально не целевое использование бюджетных средств создает повышенный риск при исполнении отдельных статей. Но, одновременно, оно становится результативным средством компенсации иных бюджетных рисков. Поэтому, перераспределение бюджетных средств, вызванное пассивным не целевым использованием, не является вредным для бюджетной системы явлением.

13. *Риск политической конъюнктуры.* Данный риск возникает в период совпадения планирования бюджета с предвыборной или иной политической ситуацией. Политики используют бюджет для демонстрации своих популистских заявлений, увеличивая, например, социальные или военные расходы. Это накладывает отпечаток риска на структуру бюджета.

14. *Риск развития.* Предполагалось, что он определяется введением новшеств в процесс бюджетного планирования, т.к. они на начальной стадии сопровождаются возрастанием риска. Использование новых методик (Афанасьев Мст., 2004), (Gornea A., 2012), (Goldin M., 2015) создает ситуацию эксперимента, последствия которого оказываются непредсказуемыми и рискованными.

15. *Риск ритмичности.* Он в равной степени касался (и продолжает касаться) поступлений и платежей, поскольку вызывал образование кассового разрыва из-за неравенства объемов текущих поступлений в бюджет и платежей из бюджета. Несоответствие объемов движения денежных средств приводило к нарушению ритмичности работы бюджетополучателей, сокращению расходов, увеличению кредиторской задолженности и прочим отрицательным последствиям.

16. *Риск снижения платежеспособности.* Под этим риском ранее понимался риск бюджета, способный возникнуть из-за сокращения объема свободных денежных средств у налогоплательщиков, функционирующих на данной территории. Падение у них платежеспособности происходит постепенно и должно прогнозироваться на стадии планирования бюджета. Негативное воздействие такого риска проявляется в росте задолженности по платежам в бюджет. При этом

возможно резкое падение платежеспособности, вызванное рядом дополнительных причин, например, сокращением производства из-за падения спроса или нецелевое использование ресурсов предприятиями при неэффективном менеджменте.

17. *Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.* Предполагалось, что этот риск возникает тогда, когда бюджетные средства используются при совершении традиционных сделок, в частности, при проведении закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд. Здесь агент рискует в равной степени, как и любой участник при совершении акта купли-продажи. Следует отметить, что до 2006 г. не было формализованных правил размещения государственного или муниципального заказа, отсутствовало единообразие в нормативном регулировании защиты финансовых интересов заказчиков. Поэтому для бюджета этот риск мог формулироваться непосредственно, как обычный коммерческий риск. Данный период характеризовался большими масштабами государственных и муниципальных заимствований. Это позволяло дополнительно трактовать данный риск, как риск затрудненности размещения объема ценных бумаг в определенные сроки по желаемой цене или проблемы при погашении долга.

18. *Риск структуры доходов.* Его следовало рассматривать, как фактор социально-экономического развития определенной территории. Например, свойственная многим сырьевым регионам монопологовая база искажала структуру доходов бюджетов, влияла на ритмичность и объемы поступлений. Бюджет становится зависимым от деятельности той сферы экономики, где формируется налоговая база по данному основному налогу (Каючкина М.А., 2010). Такой перекося наблюдается в бюджетах, где важными доходными источниками являются рентные платежи.

19. *Риск структуры расходов.* Предполагалось, что данный риск возникает когда традиционная для определенного бюджета структура расходов имеет преобладающую долю приоритетных расходов. Например, бюджет с высокой долей текущих расходов относительно инвестиционных будет иметь более

высокий риск, чем в случае их пропорционального соотношения. Кроме этого есть случаи, когда определенные расходы в некоторых бюджетах будут обязательными, в то время как для других бюджетов такие расходы не свойственны (Ананенко С., 2004). Примером может служить финансирования досрочного завоза топлива и продовольствия в районы Крайнего Севера.

20. *Риск экономического кризиса.* Принимая во внимание, что в анализируемый период в экономике и бюджетном секторе были видны следы кризиса августа 1998 г., данный риск оценивался в ситуации резкого и непредсказуемого изменения экономической ситуации. Наличие и оценка этого риска требует существенного изменения показателей всего бюджетного плана (Mugurel G., 2013).

С позиций современного состояния отечественного бюджетного механизма многие из рассмотренных бюджетных рисков выглядят устаревшими, но таковы реалии любого процесса преобразований. Это позволяет сделать методологический вывод о наличии у бюджетных рисков свойства изменяться под воздействием объективных исторических условий.

За 15 лет произошло изменение набора бюджетных рисков, актуальных для развивающейся российской бюджетной системы. Некоторые риски перестали оказывать влияние на бюджет из-за ликвидации фундаментальных основ для их возникновения. Наиболее наглядно это видно на примере риска демонетизации платежей, действие которого постепенно полностью прекратилось. Теперь невозможно представить, что исполнения обязательств перед бюджетом может проводиться в иной форме, чем денежная.

Изменения коснулись и представлений о бюджетных рисках. Назрела потребность в их структурировании путем объединения в группы, т.к. в практическом плане оперировать разнообразными и разномасштабными рисками сложно. Эту потребность мы объясняем задачами поиска универсальных методов оценки и финансирования рисков, построенных на стандартизации однородных рисков. Типизация рисков на уровне субъектов РФ позволят существенно

упростить их непосредственное или факультативное применение на стадии прогнозирования и планирования бюджетов.

Важным шагом на пути к такой стандартизации является универсальная классификация бюджетных рисков, в качестве которой мы предлагаем следующий вариант (таблица 1.4).

Таблица 1.4

Классификация видов бюджетного риска

Квалификационный признак	Вид рисков	Краткая характеристика вида бюджетного риска
Характер риска	Функциональные (содержательные)	Данные риски возникают в недрах финансовых отношений. Примером такого рода риска служи, <i>риск экономического кризиса, риск инфляции, риск снижения платежеспособности налогоплательщиков</i>
	Организационные (формальные)	Данные риски возникают в работе бюджетного механизма – <i>риск структуры расходов, риск структуры доходов, риск несбалансированности</i> и проч.
Форма участия в бюджете	Риски исполнения доходов	Примерами служат <i>риск снижения платежеспособности налогоплательщиков, риск структуры доходов.</i>
	Риски исполнения расходов	Основным примером данного вида бюджетного риска является <i>риск структуры расходов.</i>
Источник возникновения	Внешние	Это риски, основные факторы которых формируются вне пределов бюджетной системы. В соответствии с авторской группировкой рисков, примерами такого

Квалификационный признак	Вид рисков	Краткая характеристика вида бюджетного риска
		вида являются все <i>бюджетные риски среды и риски случая</i> (группа рисков 1 и 3).
	Внутренние	Это риски, основные факторы которых формируются внутри самой бюджетной системы. Следовательно, примерами будут все <i>риски бюджетной системы</i> (группа 2).
Структура	Простые	К данному виду бюджетных рисков мы относим однофакторные или инвариантные риски. Примером служит <i>риск инфляции</i> .
	Сложные	Большинство бюджетных рисков представляют собой многофакторные и вариативные риски, поскольку они формируются под воздействием сразу нескольких фундаментальных причин. В процессе взаимодействия между собой бюджетные риски получают дополнительные уровни сложности.
Время действия	Временные	Это риски, действующие на бюджет в течение одного бюджетного года. В последующем их воздействие либо прекращается, либо существенно уменьшается. Таким примером служит <i>риск несбалансированности</i> , возникновение и исчезновение которого происходит в пределах одного бюджетного периода.
	Постоянные	Данные риски отличаются устойчивостью, обеспечивающей стабильное сохранение

Квалификационный признак	Вид рисков	Краткая характеристика вида бюджетного риска
		угрозы рисков факторов. Это многолетние, циклические риски, примером которых служит <i>риск ошибки, риск дискретности контроля, риск развития бюджета.</i>
Важность последствий	Существенные	Примером такого рода рисков служат <i>риск зависимости от внешних источников, риск снижения платежеспособности налогоплательщиков, риск объективной непредсказуемости ситуации</i> , поскольку они становятся причинами значительных бюджетных диспропорций.
	Второстепенные	К этой категории относятся риски, оказывающее меньшее воздействие на бюджет. Здесь можно отметить <i>риск ритмичности поступлений и платежей, риск сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.</i>
Уровень бюджетной системы	Риски Федерального бюджета	Данный критерий классификации дает нам возможность идентифицировать риски, наиболее актуальные для определенного уровня бюджетной системы. Примерами являются все рассматриваемые риски.
	Риски бюджета субъекта РФ	
	Риски местных бюджетов	

Составлено нами.

На наш взгляд, для идентификации бюджетных рисков целесообразно дополнительно применять еще 3 критерия классификации из 12, предложенных в работе (Паздникова Н.П., 2014 стр. 210) (таблица 1.5). Эти критерии позволяют учесть характер воздействия, степень объективности и вероятность возникновения рисков.

Таблица 1.5

Дополнительные критерии классификации бюджетных рисков

Квалификационный признак	Вид риска	Характеристика видов бюджетных рисков
Характер воздействия	Общий	Риск, свойственный всем бюджетам. Примерами таких рисков будут служить все рассматриваемые в авторской системе бюджетные риски.
	Специфический	Риск, свойственный отдельным бюджетам в зависимости от географического расположения территории, ее отраслевой структуры и других факторов.
Степень объективности	Объективный	Предопределяет риск, приводящий к нежелательным последствиям для бюджетной системы в результате независимых от человеческого сознания процессов, явлений. Это <i>риск объективной непредсказуемости ситуации, риск экономического кризиса.</i>
	Субъективный	Предопределяет риск, приводящий к таким последствиям в результате осознанной деятельности субъектов. В этом случае примерами служат <i>риск ошибки, риск</i>

Квалификационный признак	Вид риска	Характеристика видов бюджетных рисков
		<i>коррупции.</i>
Вероятность возникновения	Допустимый	Низкая вероятность рискового события, ниже математического ожидания.
	Приемлемый	Вероятность события равна математическому ожиданию.
	Критический	Высокая вероятность события, выше математического ожидания.
	Катастрофический	Низкая вероятность события, но со значительными финансовыми потерями.

Составлено нами на основании работы (Паздникова Н.П., 2014 стр. 210).

Классификация позволяет идентифицировать риски, но не позволяет сократить набор исследуемых рисков в целях практического применения. Необходимость группировки бюджетных рисков, помимо функциональных и экономических причин, продиктована психологическими причинами, отмеченными в работе (Миллер Дж., 2000 стр. 130): «Наибольшее количество единиц, которое может запомнить средний человек после одного предъявления, равно примерно 7-ми, а если мы хотим обеспечить уверенность в том, что он никогда не ошибется, нам придется сократить это число до 4-х или 5-ти».

Сегодня продолжает сохраняться не решенная проблема отбора объективных и бесспорных критериев структурирования системы бюджетных рисков на группы, элементы, виды и т.д. Мы считаем, что одним из перспективных критериев является критерий источника происхождения угроз и опасностей для бюджета, позволяющий распределить бюджетные риски. Для однозначного понимания такого метода мы придерживаемся мнения о том, что «устойчивость бюджетной системы и составляющих ее бюджетов характеризуется областью возмущающих и деструктивных воздействий со стороны окружающей внешней среды, то есть воздействий на систему извне, а также воздействий внутренних

элементов и подсистем самой системы, то есть внутренних управляющих воздействий» (Дорждеев А.В., 2012 стр. 51). Близкая по смысловому содержанию точка зрения на устойчивость всех уровней бюджетной системы высказана в работах (Громова А.С., 2012), (Васильева Е.А., 2009), (Паникин В.Е., 2009), (Каратаев С.М., 2003), (Ispas R., 2014), (Vezure S., 2011).

Используя этот подход, мы определили следующие основные источники рисков:

- Комплекс геополитических, внутривитических, экономических, социальных и иных факторов, оказывающих рисковое воздействие на бюджет. Это факторы из внешней по отношению к бюджету среды. Набор таких факторов включает широкий спектр – от общей нестабильности экономической ситуации до политики правительства (Краснов М.А., 2009 стр. 94).

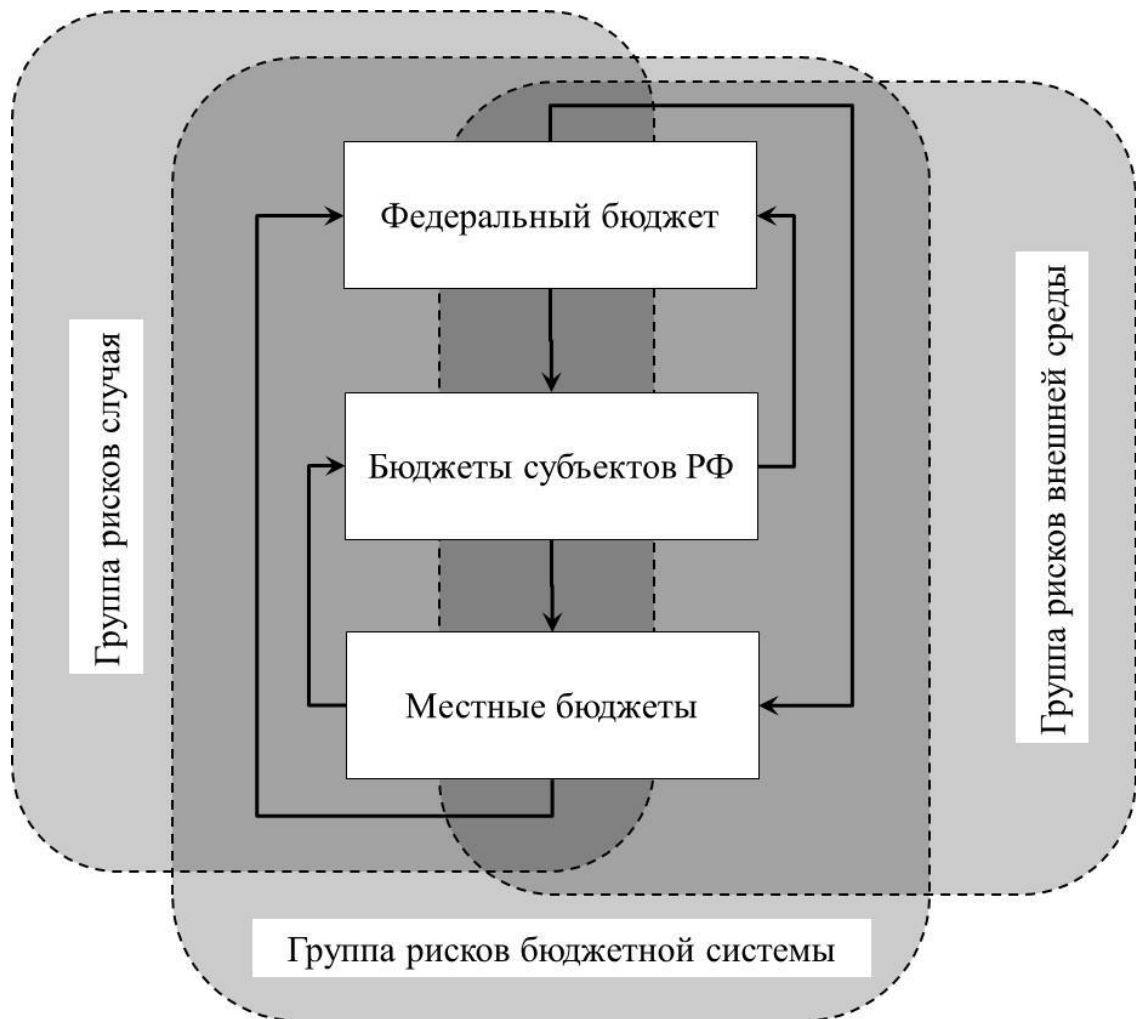
- Особенности национального нормативного регулирования финансовых отношений, степень вовлеченности бюджета в экономические процессы, масштабы распределения бюджетной системой финансовых ресурсов и прочие аналогичные факторы. Это факторы из самой бюджетной системы.

- Случайные факторы, возникающие и исчезающие с вероятностью и мало зависящие от воли лиц, принимающих решения. Круг данных факторов можно расширить за счет *unusual events* (внезапные изменения структуры, структурные изменения, структурные переходы, структурные выбросы, скачки, структурные скачки, событийные возмущения, масштабные возмущения, крахи, дефолты, критические события, стохастические резкие переходы, шоки, падения, катаклизмы, катастрофы, нерегулярные колебания) (Боташева Ф.Б., 2012).

После введения группировки источников рисков задача по их структуризации упрощается, т.к. они могут быть определены в зависимости от создающих их причин. Следовательно, мы предлагаем идентифицировать следующие группы рисков:

1. Группа рисков внешней среды (далее мы будем называть их риски среды);
2. Группа рисков бюджетной системы (риски системы);
3. Группа рисков случая.

На рисунке 1.4 данные группы окружают все уровни бюджетной системы. Кроме этого данные риски перемещаются между этими уровнями.



Составлено нами.

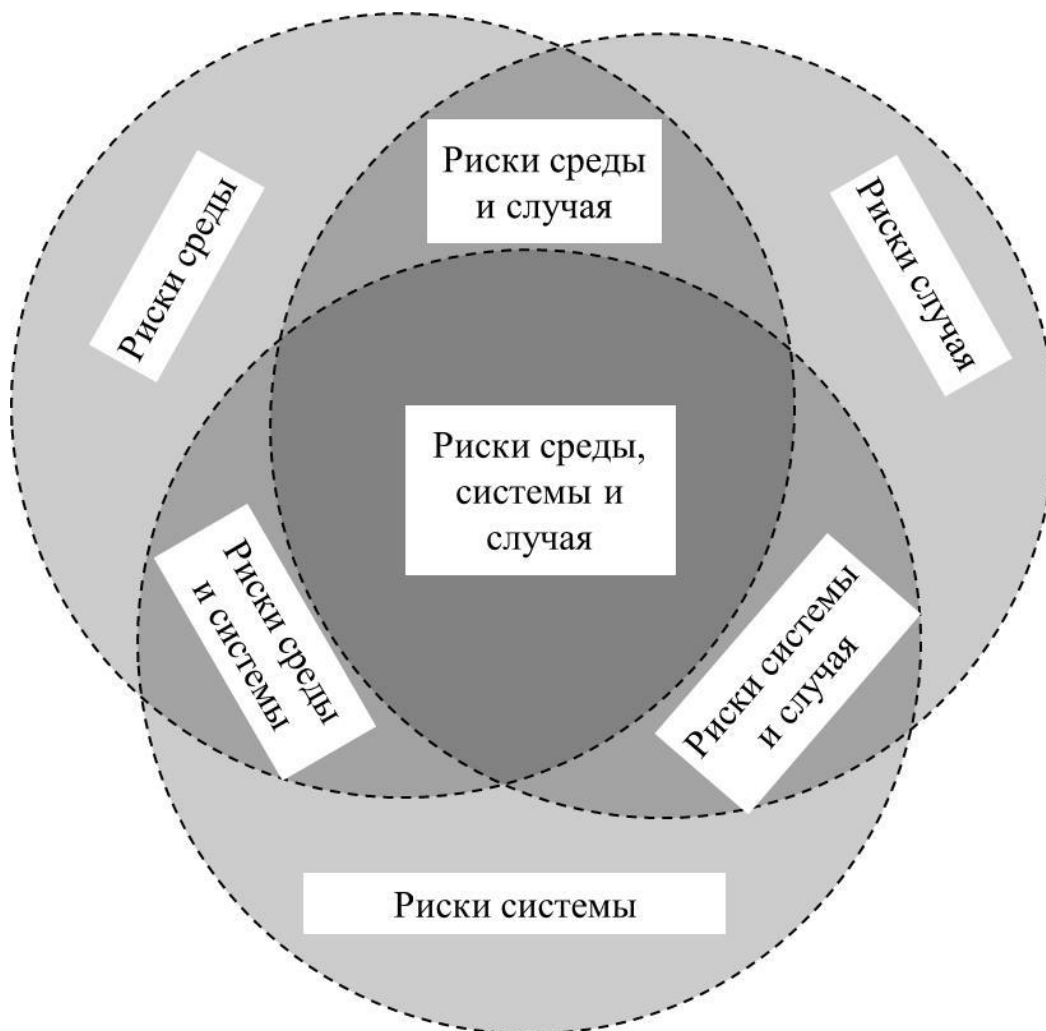
Рисунок 1.4 Уровни бюджетов и группы бюджетных рисков

Помимо возможности выявления источников рисков, такое разделение на группы является полезным и с точки зрения поиска синтетических причин риска. Речь идет о пересечении групп, формирующем переходные (трансграничные) риски. Помимо обозначенных 3-х основных групп, при их пересечении появляются еще 4 переходные группы рисков:

4. Риски, происхождение которых свойственно как системе, так и случаю;
5. Риски, происхождение которых свойственно как среде, так и системе;
6. Риски, происхождение которых свойственно как среде, так и случаю;

7. Риски, происхождение которых свойственно всем источникам сразу - среде, системе и случаю.

Визуально все варианты представлены на рисунке 1.5.



Составлено нами.

Рисунок 1.5 Группы и подгруппы рисков

Такая ситуация создает многообразие вариантов комбинации бюджетных рисков. Возможность их идентификации появляется только после сокращения числа рисков. В настоящий момент исследователями предложено более 100 разнообразных вариаций бюджетных рисков, что делает их практическое применение неосуществимым.

На текущем этапе научных представлений о бюджетных рисках мы предлагаем осуществить решение этой задачи введения следующих ограничений:

1. Ограничиться только 3-мя самостоятельными группами рисков;
2. Ограничить число рисков в каждой группе не более 5.

Рассмотрим структурирование на группы бюджетных рисков с применением дополнительного методического инструментария, включающего выявление взаимосвязей между ними по направлениям, предложенным в работе (Рощина И.В., 2012 стр. 21-22) (таблица 1.6).

Таблица 1.6

Характеристика взаимосвязей применительно к группам бюджетных рисков

Направления взаимосвязи	Характеристика взаимосвязей групп бюджетных рисков
Процесс	Взаимосвязи между группами рисков образуются благодаря тому, что все они формируются и развиваются в рамках единого бюджетного процесса.
Структура	Взаимосвязи между группами рисков формируются благодаря единству отраслевой (бюджетной) структуры, регулируемой по единым институциональным признакам.
Иерархия	Взаимосвязи формируются по всем уровням бюджетной иерархии (макроуровень, мезоуровень и микроуровень бюджетной системы).
Среда	Взаимосвязи между группами бюджетных рисков обеспечивает единая среда бюджетной системы, ограниченной рамками государства (региона).
Цель	Взаимосвязи между отдельными группами бюджетных рисков обеспечиваются единой целью – оказанием негативного влияния на бюджет.
Свойства	Взаимосвязи между группами бюджетных рисков обеспечиваются общими свойствами (цикличность, структурированность, целостность и т.д.).
Параметрические характеристики	Взаимосвязи между отдельными группами бюджетных рисков обеспечиваются благодаря наличию вероятности возникновения, как общей параметрической характеристики.

Составлено нами по (Рощина И.В., 2012 стр. 21-22).

Осовремененная система бюджетных рисков, актуализированная текущим состоянием отечественной бюджетной системы, представлена следующими группами:

Группа 1 – бюджетные риски среды.

1.1. *Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.* Причиной этого риска становится участие бюджетополучателей в совершении хозяйственных сделок. Сохранение данного риска обосновано участием в закупках товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд. По данным Счетной палаты РФ в 2014 г. выявлено 276 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 39,6 млрд. руб., что характеризует масштабы данного риска. Субъекты бюджетного механизма подвергаются такому риску даже при защите их экономических интересов нормативными актами, регулирующими сферу государственных закупок. Иные параметры традиционного хозяйственного риска (Юматов А.С., 2010), включая риски размещения долговых обязательств, также сохраняются.

1.2. *Риск инфляции.* Данный риск, несмотря на серьезные усилия по сокращению уровня инфляции, предпринятые в 2000-е годы, сохраняется из-за объективного характера самой инфляции. События кризиса 2014-2015 гг. продемонстрировали, что данный риск продолжает оказывать значительное влияние на бюджетные показатели. Прогноз федерального бюджета на 2016 г. построен на ожидании Минэкономразвития РФ инфляции в пределах 4,6%. Банк России свои ставки доводит до показателей от 4,9 до 5,3%⁶. Исходя из экономических реалий 2015 г. данные прогнозы нельзя считать прагматическими, что означает автоматическую переоценку показателей по доходам и расходам бюджетной системы в 2016г. Дополнительная форма проявления такого риска проявляется в том, что инфляция по-разному оказывает влияние на отдельные группы финансовых ресурсов. Это ставит дополнительную задачу по оценке данного риска в разрезе различных бюджетных направлений, разделов и статей.

1.3. *Риск дискретности контроля.* Этот риск возникает из-за объективной ограниченности повышения эффективности финансового контроля. Разделение во времени этапов прогнозирования, планирования, утверждения, исполнения и

⁶Источник: <http://rusjizn.ru/prognoz/573-kakoy-budet-prognoz-inflyacii-na-god.html> (дата обращения 16.11.2015 г.)

отчета об исполнении бюджета создает устойчивую опасность возникновения различных нарушений, подробно рассмотренную в работе (Гамукин В.В., 2013). Неизбежность данного риска определяется разрывом по времени результата каких-либо действий с бюджетными средствами относительно самих этих действий. За этот период допущенные нарушения продолжают воздействовать на бюджет. Их последующее выявление не гарантирует вероятности редуцирования риска в последующем бюджетном цикле.

1.4. *Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.* Он представляет собой сохраняющийся набор опасностей и угроз для бюджетов при сокращении объема свободных денежных средств у налогоплательщиков – юридических и физических лиц. Проявляется риск в нарастании задолженности по платежам в бюджет. Он детально описан в отечественной литературе в самых разнообразных аспектах. В частности, в работах (Дорждеев А.В., 2012), (Пансков В.Г., 2013), (Карпов П.А., 1998) рассмотрены способы организации взаимодействия с консолидированными группами налогоплательщиков и выявлены специфические риски, как для государства, так и для налогоплательщиков.

1.5. *Риск политической конъюнктуры.* Он возникает при совпадении периодов планирования бюджета с предвыборными периодами. Бюджетные средства не могут оставаться в стороне от процесса принятия политических решений. Но даже при наличии причинно-следственных связей между политическими приоритетами и ключевыми параметрами бюджета, выявление формальной зависимости между ними и бюджетными рисками затруднительно. Этот специфический бюджетный риск требует особого внимания, поскольку, наряду с его очевидностью, агенты не в состоянии принимать объективных решений по его финансированию. Поэтому показатели текущих бюджетов являются зависимыми от политических соображений⁷.

⁷ Например, наряду с признанием необходимости повышения предельной величины возраста для получателей пенсии, идеологи реформы делают оговорку о желательности ее проведения после 2018 г., имея в виду наступление нового электорального периода.

В то же время, наличие политической системы в государстве является гарантом формирования, принятия и исполнения бюджета. Политическое устройство, прежде всего, призвано обеспечить соблюдение обоснованных условий для максимизации полезности работы бюджетного механизма. Оно создает условия для транспарентного и подконтрольного социуму процесса выявления приоритетов в расходовании бюджетных средств, образует институты контроля, технологии аккумулирования и распределения средств и т.д. Мы считаем, что этот риск проявляется в моменты, когда в сложившемся политическом процессе возникают сбои, вызванные внешними и внутренними причинами. Чем значительнее такой сбой, тем масштабнее влияние риска политической конъюнктуры на бюджетные показатели и тем выше рассматриваемый риск.

Группа 2 – бюджетные риски системы:

2.1. *Риск ритмичности поступлений и платежей.* Этот риск сохраняет свое влияние на бюджет в силу сохранения вероятности образования кассовых разрывов из-за несовпадения текущих объемов платежей в доход бюджетной системы и из нее. Уровень платежеспособности, как атрибут деятельности экономического субъекта, применительно к бюджетному механизму перераспределения финансовых ресурсов формируется под воздействием следующих факторов:

- насколько точно проведено планирование показателей при проектировке бюджета на предстоящий период;
- насколько обоснованы расчетные нормативы бюджетного финансирования;
- насколько достаточны ранее запланированные объемы финансирования для бесперебойного покрытия первоочередных и иных расходов;
- насколько своевременно проводятся перечисления средств на счета бюджета;

Аналогичные предложения касаются реформы шкалы обложения НДФЛ и иных налогов, что сказывается на параметрах бюджетов.

- насколько точно спланирован бюджетный поток денежных средств по всему периоду исполнения бюджета;
- насколько присутствует способность получателей средств из бюджета дополнительно и оперативно генерировать внебюджетные потоки денежных средств;
- присутствуют ли навыки антикризисного управления у руководства бюджетополучателя в части управления платежеспособностью;
- насколько соразмерны планы по расходам планам по доходным ожиданиям;
- присутствуют ли прогнозы по резервам для подтверждения способности к сокращению или увеличению расходов при возникающей необходимости;
- насколько согласованы процессы размещения государственного или муниципального заказа с условиями оплаты по контрактам;
- есть ли в наличии графики платежей и насколько точно они соблюдаются.

Из данных факторов формируется система координат, в рамках которой реализуется фактическая траектория движения денежных средств заданного бюджета. При возможности измерения каждого фактора проводится их интегральное сложение, что позволяет более достоверно прогнозировать появление проблем с платежеспособностью и подготовить мероприятия по их нейтрализации. Подробно эти вопросы рассмотрены в работе (Гамукин В.В., 2013).

2.2. *Риск структуры доходов бюджета.* В текущий период времени данный риск приобретает новые черты. Связано это с тем, что сегодня в основе формирования доходной части бюджета лежит обобществление в виде налогов доходов, генерируемых в результате хозяйственной деятельности. Поэтому ограничение круга рискообразующих факторов в непосредственной увязке доходов бюджета и экономического положения налогоплательщиков становится проблематичным. Доходные источники бюджета не могут ограничиваться областью использования финансовых или иных активов, когда оценка рисков

бюджетного финансирования проводится традиционными способами. При достаточно мощной имущественной базе, имеющейся во владении или распоряжении публичного образования, основой бюджетных доходов становятся доходы от ее эксплуатации. В этом случае для страхования риска орган власти может практиковать инструменты секьюритизации, т.е. эмиссии ценных бумаг, выплаты по которым привязаны к потокам платежей, создаваемым данными активами (Костюк В.Н., 2009). Отдельные аспекты управления рисками, характерные для коммерческого сектора (Schaechter A., 2012), (Tanase G., 2013), (Vladu A., 2012), по нашему мнению, могут дополнительно использоваться для оценки риска структуры доходов бюджета.

2.3. *Риск структуры расходов бюджета.* Он дополняет предыдущий риск, поэтому его сохранение гарантировано. Сложившаяся структура расходов бюджета всегда имеет значительную долю приоритетных для данного бюджета расходов (Глухова Л.В., 2013). Для дополнительной характеристики бюджетного риска структуры расходов используется примерное соотношение расходов на развитие знаний, оборону, образование и здравоохранение. «Равновесное развитие общества требует, чтобы во всех 4-х случаях эта норма находилась на уровне 3% ВВП, что в ряде стран имеет место. В большинстве стран фактические расходы ниже или, как в России, кратно ниже этой нормы, что исключает возможность обеспечения равновесного развития этих обществ, сплошь и рядом порождая неминуемые в стесненных условиях стихийные происшествия и непредсказуемые по времени и масштабам социальные протесты и конфликты» (Симчера В.М., 2006 стр. 286). В итоге структура расходов бюджета не только является важной внутренней проблемой самого бюджета, а важным фактором риска развития всего общества (Рябухин С.Н., 2003). Источником данного риска является механизм предоставления общественных благ в понимании этого термина, изложенного в книге (Масгрейв Ричард А., 2009 стр. 61-62). Кроме этого, фундаментальные обоснования производства и распределения таких благ согласуются с позицией, высказанной в книге (Остром Э., 2010).

2.4. *Риск несбалансированности бюджета.* Этот риск возникает при исполнении бюджетного плана с различающимися величинами доходов и расходов. Остроту риска характеризуют данные министерства финансов РФ за период 2010-2011 и 2013-2014 гг.⁸ Дефицит бюджетов РФ наблюдался в 271 случае из 332, а размах несбалансированности составил от дефицита в 54,28 млрд. руб. до профицита в 81,25 млрд. руб. Сумма совокупного дефицита дефицитных бюджетов субъектов РФ с 201,58 млрд. руб. в 2010 г. возросла до 668,63 млрд. руб. в 2013 г. и 523,56 млрд. руб. в 2014 г. При этом риск несбалансированности регионального бюджета не может оказывать влияние на инфляцию в данном регионе. Наличие или отсутствие дефицита в субфедеральном бюджете не участвует в определении уровня жизни проживающего здесь населения. Существенное влияние на региональную инфляцию оказывают непосредственно расходы бюджета, связанные с формированием платежеспособного спроса. Если они в конечном итоге попадают в распоряжение физических лиц в виде оплаты их труда или в виде различных социальных пособий, то уровень инфляции испытывает тенденцию к росту. Кроме этого, в отличие от федерального бюджета, увеличить экономический потенциал региона за счет нарастания дефицита бюджета практически невозможно (Ichim С., 2015). В тоже время, дефицит требует увеличения налогового бремени, что тормозит экономический рост. Дополнительным фактором является то, что в регионах ограничены возможности рефинансирования дефицита традиционными финансовыми или кредитными инструментами управления госдолгом. На региональном уровне важнее обеспечить бесперебойность финансирования обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти или создать имеющимися минимальными полномочиями благоприятные налоговые условия бизнесу для ведения коммерческой деятельности. В условиях, сложившихся в 2015-2017 гг. возможен существенный рост дебиторской задолженности региональных и местных

⁸Источник: http://info.minfin.ru/region_compare.php (дата обращения 24.11.2015 г.)

бюджетов, как производный фактор данного бюджетного риска (Департамент исследований и прогнозирования Центрального Банка РФ, 2015 стр. 48).

2.5. *Риск зависимости от внешних источников.* Данный риск взаимосвязан с предыдущими рисками, поэтому он возрастает или сокращается пропорционально им. Подчеркнем различную финансово-экономическую природу зависимости бюджета. Первый вид зависимости предполагает финансирование из бюджета другого уровня. В этом случае, финансовые ресурсы продолжают оставаться в пределах бюджетной системы, поскольку они уже прошли этап обобществления. Такого рода финансовый поток не имеет обратного движения, т.е. денежные средства, получаемые в виде финансовой помощи, не подлежат возвратности и платности. Второй вид зависимости предполагает возвратность и платность. Объясняется это тем, что с точки зрения теории финансов, заемные ресурсы не обобществляются в бюджете навсегда, а только на время займа. После наступления момента возврата, они поступают обратно в распоряжение кредитора. Наглядно этот механизм можно наблюдать в случае, когда агенты вынуждены прибегать к заемным ресурсам для покрытия временных кассовых разрывов или для достижения стратегических целей развития региона. Если по состоянию на 01.01.2010 г. госдолг субъектов РФ⁹ составлял 889,59 млрд. руб., на 01.01.2013 г. 1355,00 млрд. руб., то на 01.01.2015 г. он стал уже 2089,51 млрд. руб. В случае если получаемые ресурсы направляются на текущее финансирование производства государственных или муниципальных услуг, бюджет получает хроническую финансовую зависимость, что гарантирует высокий уровень рассматриваемого бюджетного риска.

Группу 3 – бюджетные риски случая:

3.1. *Риск ошибки.* Этот риск не является атрибутом только бюджетного механизма. Исследование ошибки, как феномена человеческой деятельности, проводятся во всех ее областях. По нашему мнению, интерес к ошибке продиктован сохраняющимся, а в некоторых случаях и увеличивающимся,

⁹ Источник: http://info.minfin.ru/debt_subj.php (дата обращения 22.11.2015 г.).

уровнем совершаемых действий с ошибками. Например, перечень основных угроз, возникающих из-за непреднамеренных ошибок человека в области применения коммуникаций и информационно-вычислительных ресурсов, включает 15 пунктов (Смолян Г.Л., 2010 стр. 153-154). Принимая во внимание, что подавляющее количество бюджетных показателей формируется с применением данных ресурсов, можно предположить даже в этой части сохранение вероятности возникновения ошибок в бюджетном механизме.

3.2. *Риск объективной непредсказуемости ситуации.* Данный риск продолжает сохраняться при исполнении бюджетов. Существует прямо пропорциональная зависимость между отдаленностью горизонта прогнозирования и вероятностью возникновения непредсказуемости в процессе исполнения этого прогноза. Чем продолжительнее период, тем больше шансов столкнуться с неожиданными событиями. Это означает, что наличие долгосрочного прогноза не только не снижает вероятности появления непредсказуемости, но и становится самостоятельной угрозой в случае, когда агенты настойчиво стараются выполнять установленные планы, не обращая внимания на текущие социально-экономические и политические условия¹⁰.

Применительно к бюджету данная причина возникновения непредсказуемости только предполагается. Бюджетный план традиционно подготавливается в расчете на то, что его исполнение будет осуществляться в течение всего одного календарного года. В таком случае вероятность

¹⁰Примеры такого рода расхождения между долгосрочными целевыми ориентирами, заданными в 2012 г. и реальным исполнением в 2014 г. приводятся в «Отчете о работе Счетной палаты РФ в 2014 г.» (стр.68-71.). В нем отмечается, что из 62 целевых значений показателей, установленных на 2014 г. указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. №№ 594, 596–601, 605 и 606 и документами, принятыми в их исполнение федеральными органами исполнительной власти, не выполнено 18 или 29%. Прогнозируемая динамика на период 2015 – 2017 гг. отдельных целевых показателей, например в части создания высокопроизводительных рабочих мест, увеличения доли инвестиций в объеме ВВП, роста производительности труда, позволяет сделать вывод о рисках их недостижения в установленные сроки. Отмечены проблемы финансового обеспечения реализации показателей указов в регионах. По данным 83 субъектов РФ (по итогам за 9 месяцев 2014 г.), объем недостающих средств консолидированных бюджетов, необходимых для реализации указов в 2013 г. составлял 15%, в 2014 г. – 34,1%.

возникновения рассматриваемой причины снижается, т.к. продолжительность прогноза в один года не предоставляет возможности для визионерства.

3.3. *Риск экономического кризиса.* Этот риск возникает внезапно в течение бюджетного года, что позволяет отнести его к группе рисков случая. Риск кризиса приводит к существенному изменению не только отдельных показателей бюджета, но и к таким принципиальным изменениям, как секвестр (Зимарин К.А., 2013), (Буравлев А.И., 2014). На острой фазе экономического кризиса наиболее популярным инструментом борьбы становится расходование средств бюджета. Бюджет, как общественный финансовый фонд, не может формироваться и распределяться иначе, как только силами агентов и они получают возможность использовать его самым непосредственным образом. Именно агенты определяют масштаб аккумуляции финансовых ресурсов в доход бюджетной системы, принципы и алгоритмы разделения этих ресурсов между бюджетами различных уровней, приоритеты расходования средств и многое другое. Поэтому, по мере нарастания кризисных явлений в национальной экономике или в период кризиса, они прибегают к бюджетным показателям, как к самому доступному инструменту борьбы с ним. Сокращение бюджетных расходов приводит к кратковременному снижению инфляции и наоборот.

3.4. *Риск коррупции.* По мере развития бюджетной системы в России происходило перманентное расширение спектра методов борьбы с коррупцией. Но полностью данный риск не может исчезнуть, о чем свидетельствует значительное количество публикаций по данной теме (Яковлев И.Г., 2010), (Шиобара Т., 2011), (Рукина И.М., 2009), (Бутков А.В., 2015). Масштабность форм и способов проявлений коррупции в бюджетной системе обусловлено следующими факторами. Бюджетный сектор характеризуется непосредственной прямой связью между решениями агентов и размерами бюджетного финансирования. Влияние первого на второе с учетом сложившейся непрозрачности алгоритмов расчета бюджетных показателей становится причиной возникновения коррупционных схем. Поскольку решение агентов о размере финансирования опирается не на четкие формализованные правила, а на

синтез множества условностей, у них есть возможность предъявить коррупционные претензии к получателям бюджетных средств. Сохраняется значительное количество государственных и муниципальных полномочий, тяготеющих к коррупционному полю. Решения, принимаемые агентами на коррупционной основе, наносят финансовый ущерб национальной бюджетной системе. Риск коррупции приводит к утрате доверия к бюджету, как публичному финансовому фонду со стороны налогоплательщиков и получателей бюджетных услуг.

3.5. *Риск развития бюджета.* Процесс преобразования бюджетного механизма не прекращаются, что делает данный риск устойчивым и сопровождающим все этапы бюджетного процесса. Развитие является неотъемлемым атрибутом любого процесса. Все, что происходит во времени, неизбежно изменяется. Традиционно под развитием понимается результат позитивных изменений, повышающих качественное или количественное состояние объекта, переживающего данные изменения. В случае с бюджетом развитие происходит одновременно с самими бюджетным процессом, т.к. бюджеты должны составляться и исполняться непрерывно. В этом случае нет возможности остановиться, проанализировать итоги изменений, подготовить новые, смоделировать их воздействие на объект и только после этого применить в новом бюджетном периоде. Процесс развития во времени совпадает с основным процессом и поэтому изменения, вносимые в бюджетные регламенты, процедуры и алгоритмы, происходят постоянно.

Мы считаем, что предлагаемая система бюджетных рисков более четко структурирована, чем на начальном этапе. Она видоизменяется под воздействием очередных бюджетных новаций. По мере готовности органов власти и управления к использованию методик оценки бюджетных рисков при прогнозировании, планировании и исполнении бюджетов всех уровней (Власов С., 2011), (Соколов И.А., 2013), (Makogon V., 2012), (Reka С., 2014) станет видно, насколько жизнеспособны предлагаемые подходы к систематизации и управлению бюджетными рисками.

1.3 Особенности формализации и оценки бюджетных рисков

Мы считаем, что бюджетным рискам свойственны фундаментальные отличительные черты рисков, сформулированные в работе (Гранатуров В.М., 2010 стр. 17-18), а именно - противоречивость, альтернативность и неопределенность.

Противоречивость бюджетного риска предопределяется воздействием противоположно направленных тенденций. Первая тенденция предполагает ориентацию риска на получение общественно значимых результатов нестандартными новыми способами в ситуации неизбежного выбора между различными альтернативами. Усиление риска экономического кризиса потребовало от Правительства РФ принятия в феврале 2015 г. пакета антикризисных мер в общем объеме 2,2 трлн. руб. Перечень включал 60 позиций, основной из которых была докапитализация системообразующих банков в размере 1 трлн. руб.

С другой стороны, бюджетный риск способствует торможению социально-экономических процессов, когда агент вынужден выбирать ошибочное решение в условиях неполной информации. По материалам отчета об исполнении принятых антикризисных мер в октябре 2015 г. основная их часть оказалась не выполненной. Поэтому данное условие противоречивости присутствует в случае с бюджетными рисками, но, по нашему мнению, оно не является конструктивным. Особенность бюджета, как финансового института, заключается в его роли по поддержанию стабильного и гарантированного финансирования общественных расходов. В этом отношении агенты оказываются не способными использовать преимущества противоречий рисков для генерирования новых идей и способов управления финансовыми ресурсами под воздействием рисков.

Условие *альтернативности* риска предполагает необходимость и возможность выбора из нескольких вариантов решений, направлений или действий. В зависимости от смыслового наполнения конкретной ситуации альтернативность получает различную степень сложности и достигается

различными способами. Это условие свойственно всем бюджетным рискам. Выбор альтернативных решений применяется в случае сценарного бюджетирования и при подготовке различных вариантов государственных программ, предусматривающих продолжительное финансирование из бюджетов. Содержательной альтернативности в этом случае не наблюдается, т.к. бюджетные приоритеты не могут регулярно и оперативно пересматриваться. Они обладают низкой волатильностью и поэтому являются основанием для расчета относительно стабильных показателей.

Неопределенность бюджетного риска образуется из-за незнания достоверного исхода и/или отсутствие однозначности в его вариантах. Это условие учитывается при оптимизации процессов управления и регулирования бюджетными пропорциями и при выборе рациональных альтернатив. Бюджет представляет собой форму финансового плана на перспективу, что делает неопределенность обязательным атрибутом бюджетного риска. Минимизация этих рисков является фактором, определяющим вектор оптимизации процессов управления бюджетной системой. Если государственное и муниципальное управление базируется на принципах императивности, оно не в состоянии игнорировать неопределенность. Неготовность органов власти к управлению в таких условиях объясняются их пассивностью при возникновении внезапных кризисных ситуаций. Последнее условие обеспечивает многообразие бюджетных рисков, т.к. является важнейшим свойством системы, при котором мы можем обнаружить их возникновение. Применительно к управлению территориальными и социально-экономическими системами этот аспект риска отражен в работах (Двас Г.В., 1999), (Двас Г.В., 1999 стр. 13-15).

Неопределенность имеет различный характер и природу (Авдийский В.И., 2011). Для оценки неопределенности, как фактора бюджетного риска мы применяем следующую классификацию с использованием групп неопределенностей, предложенных в работе (Жуковский В.И., 2004 стр. 73).

Первая группа. Неопределенности, появившиеся за счет действий со стороны лиц, имеющих свои цели, но не являющимися лицами, принимающими решения

(ЛПР). Эта группа неопределенностей возможна в бюджете, поскольку он формируется агентами/ЛПР в интересах принципалов, которые в процессе преследования своих целей полностью игнорируют рискованные факторы бюджета, как общественного финансового фонда. Примером такого рода неопределенности является паника на валютном рынке России в начале декабря 2014 г., которая отчасти была спровоцирована населением, увеличившим спрос на иностранную валюту. В конечном итоге это хаотическое желание стало одной из причин девальвации национальной валюты, которая, в свою очередь, активизировала сразу несколько бюджетных рисков.

Вторая группа. Неопределенности, отражающие нечеткость знания ЛПР своих целей. Эта группа неопределенностей не должна, но присутствует при анализе реальных бюджетных решений. Предполагается, что агенты/ЛПР хорошо понимают, что они ходят сделать, используя бюджетные средства. Для этого существует развернутая система принятия решений, которая призвана обеспечить высокий уровень адекватности бюджета целям социально-экономического развития страны или отдельного региона. Практика работы регионов показывает, что такая уверенность не всегда является оправданной. Используемая в России система оценки эффективности работы губернаторов задает свои приоритеты, следование которым приводит к развилке между реальными целями развития региона и стремлению руководителя получить больше баллов.

Третья группа. Неопределенности, появляющиеся из-за недостаточной изученности процессов или величин. Эта группа неопределенностей существует в рамках действующего бюджетного механизма. Учитывая, что бюджет является сложной системой, нет полной уверенности в том, что при его подготовке были учтены все ключевые внешние и внутренние процессы и верно определены величины всех его показателей. В частности, примером такой точки зрения является отсутствие действующей методики учета бюджетного риска, что говорит об игнорировании факторов неопределенности.

Четвертая группа. Неопределенности, возникающие в процессе сбора, переработки и передачи информации. Эта группа неопределенностей

присутствует в рамках бюджетного механизма. Основанием для такого утверждения является многообразие используемых показателей, требующее многоканальности информационных потоков. А чем больше масштаб сбора, передачи и обработки информации, тем выше шансы возникновения сбоев, ошибок и других негативных проявлений неопределенности.

Пятая группа. Особые виды неопределенностей, возникающие при управлении механическими системами. Эта группа неопределенностей присутствует в бюджете, несмотря на то, что он не относится к классу механических систем. Бюджет является основным источником финансирования расходов, значительная часть которых непосредственно определяется степенью надежности механических систем. Это видно на примере систем жизнеобеспечения – транспорта, ЖКХ, строительства и ремонта социальных объектов и т.д.

Мы считаем, что все рассмотренные группы неопределенностей присутствуют в бюджетном механизме. Но конкретный набор бюджетных рисков на различных уровнях бюджетной системы будет различаться. Многообразие рисков потребует провести их количественную и качественную оценку отдельно по каждому риску, а только потом в совокупности. В этом случае интегральная оценка имеет значение только как обобщающий показатель. Он характеризует степень допустимой неточности в процессе исполнения бюджета в случае, когда фактические и плановые данные расходятся. Использование интегрального бюджетного риска позволяет оценивать только превышение или не достижение планируемых показателей. На причины, вызвавшие ту или иную ситуацию, он указать не может. В итоге показатель интегрального риска не является точным средством оценки рискообразующих факторов и не может использоваться для корректировки бюджета.

Для обеспечения такой детализации бюджетных рисков необходима их развернутая классификация. Принимая в качестве отправной точки предложенную систему, состоящую из 15-ти бюджетных рисков, мы провели

такую классификацию в соответствии с критериями. Результат представлен в приложении 3.

Расширение числа критериев классификации бюджетных рисков позволяет сформировать представление о признаках отдельных рисков для более точного сопоставления их между собой. Поскольку риски могут удовлетворять требованиям сразу нескольких критериев, их классификация затруднена. Все зависит от анализируемого уровня бюджетной системы, для которого определяется набор рисков. Много зависит от правильной оценки опасности, которую создает конкретный риск, от силы того или иного риска в исследуемый период времени.

Важным препятствием на пути практического применения оценки бюджетных рисков является предположение о преемственности бюджетных периодов, которое обеспечивает редукцию бюджетных рисков. Принято считать, что в этом случае имеет место повторяемость рисков, не требующая разработки новых приемов их финансирования. Системы, функционирование которых построено на регулярности и повторяемости, к которым можно отнести бюджетную систему, не дают оснований утверждать, что события, уже ранее произошедшие, непременно произойдут в таком же виде в следующий раз. Верное мнение по данному вопросу находим в книге (Мадера А.Г., 2014 стр. 30) «Вместе с тем, как правило, утверждения, что данные за прошлый период сохраняются и в будущем, далеки от реальной действительности, поскольку за время, разделяющее действие и его результат, который в будущем актуализируется в виде риска или шанса, могут произойти значительные изменения, так что использование традиционных методов прогнозирования приведет к неадекватным прогнозам и оценкам, что собственно говоря, и наблюдается повсеместно».

Понимание особенностей бюджетных рисков требует применения эвристических методов научного исследования, которые способны приводить к цели в условиях неполноты исходной информации или отсутствия четкой программы управления процессом решения задачи. Одним из способов

систематизации имеющихся и генерирования новых знаний о рисках будет прием, который позволяет сосредоточиться на неизвестном и проследить, что приводит к нему. Оценка преимуществ и недостатков такого приема приводится в книге (Миллер Дж., 2000 стр. 188-192). Применительно к основной теме нашего исследования стартовой позицией является понимание того, что бюджет по факту функционирует иначе, чем предполагалось при его разработке и утверждении.

Исходя из оценки наиболее существенных для данного бюджета рисков, уже на стадии бюджетного планирования должны сформироваться мероприятия по нейтрализации негативных факторов или использованию преимуществ факторов позитивных. Набор рекомендуемых мероприятий различен. Он простирается от изменения в пределах компетенции данного уровня бюджетной системы правовой базы до углубленной подготовки специалистов, принимающих участие в бюджетном процессе. По каждому риску следует готовить отдельную подпрограмму его нейтрализации. Элементы такой подпрограммы с различной степенью проработки представлены в публикациях за относительно короткий период исследования бюджетных рисков.

Большинство авторов публикаций единодушны в оценке высокой актуальности задач изучения бюджетного риска, низкой проработанности этой темы в современной бюджетной системе и необходимости продолжения исследований в заявленной области знаний. Классификация методологических подходов к формализации, измерению и практическому применению бюджетных рисков в бюджетном процессе позволила нам разделить их на две группы, различающиеся по основным подходам к формализации и оценке бюджетных рисков.

В первую группу мы включили работы авторов, в большей степени сосредоточенные на специфике бюджетного механизма и в меньшей степени на поиске способов его измерения формальными методами из арсенала рискологии.

В ходе проведенного исследования мы выявили основные методологические позиции, примененные авторами при рассмотрении бюджетных рисков. С различной степенью популярности такими позициями являются:

1. Бюджетные риски - составляющая компонента финансовых рисков государства (региона, муниципалитета).

Данная позиция поддерживается в публикациях следующих авторов (Фомина Е.А., 2015), (Гребенникова В.А., 2010), (Шуваева А.Д., 2010), (Грудинова И.П., 2012), (Громова А.С., 2010), (Агеева В.Н., 2013), (Ермакова Е.А., 2013), (Тишутина О.И., 2008).

Смысловой анализ такой точки зрения опирается на дефиницию риска финансово-бюджетной безопасности, под которой понимается совокупность условий, факторов, процессов, угрожающих этой безопасности региона или муниципалитета. Безопасность затрагивает проблемы сформировавшейся системы межбюджетного распределения доходов, решение которых видится авторам в наборе организационных рекомендаций и поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Вариацией формулировки безопасности является бюджетно-финансовая безопасность, которая зависит от угроз, связанных с платежной системой и бюджетной политикой. Проводя определенные параллели между данными угрозами и бюджетными рисками, появляется возможность рассматривать риск финансовой (платежной) дисциплины плательщиков, риск нецелевого расходования бюджетных средств, риск несоответствия основных макроэкономических пропорций и характеристик и показателей бюджета и бюджетной системы, риск нерационального использования средств бюджетной системы, риск ежегодной несбалансированности, риск структурной деформации бюджетной системы страны, риск диспропорции в распределении экономического потенциала по регионам России, риск отсутствия бюджетных резервов или нерационального их использования.

Особенностью рассматриваемой методологической позиции являются разнообразность подходов к исследованию доходных и расходных бюджетных показателей. При этом авторы сформулировали выводы о необходимости учета при планировании доходов бюджета финансового риска, а при планировании расходов – рыночного риска. Это обосновано неопределенностью налогооблагаемой базы и волатильностью цен на товары, работы, услуги.

Рассмотрение бюджетного риска с позиций его вовлеченности в систему финансовых рисков государства (коль скоро он возникает в процессе управления финансовыми потоками хозяйствующего субъекта, каковым выступает и государство) опирается на признание вероятности потерь бюджетных финансовых ресурсов. В полной мере данные особенности распространяются на результаты оценки бюджетного риска в субъектах РФ, охарактеризованных в публикациях. Для оценки бюджетного риска авторы предлагают проводить группировку факторов интегрального бюджетного риска и выделять показатели, характеризующие влияние рисков факторов. В итоге сделан результирующий вывод, что «формирование и исполнение бюджета территории во многом определяется влиянием неучтенных и непознанных факторов бюджетного риска» (Фомина Е.А., 2015 стр. 104).

2. Бюджетные риски являются препятствием на пути повышения эффективности бюджетного механизма.

Такой аспект мы видим в работах (Курочкина Л.П., 2012), (Пещанская И.В., 2013), (Пещанская И.В., 2014), (Истомина Н.А., 2014).

Многообразная и многофакторная задача учета бюджетного риска рассматривается в контексте повышения качества бюджетного планирования и составления прогноза социально-экономического развития страны и регионов. Авторы предлагают 4-х уровневую факторную модель возникновения бюджетного риска в системе регионального управления, в которой отдельно выделяются факторы риска внешней среды и фактор риска бюджетного процесса.

Бюджетный риск здесь рассматривается в контексте бюджетирования, ориентированного на результат. Он представлен как сложное явление, обусловленное внутренней логикой бюджетного механизма, вследствие различных проявлений которого невозможно обеспечить абсолютного достижения планируемых результатов. Становится необходимым пересмотр первоначально установленных видов бюджетной результативности и изменения количественных параметров этих результатов.

3. Бюджетные риски считаются проявлением доходно-налоговых проблем

бюджета.

Такая точка зрения обосновывается в работах (Гребенникова В.А., 2010), (Степанова Е.А., 2010), (Шимширт Н.Д., 2014), (Каючкина М.А., 2010), (Каючкина М.А., 2010), (Погорелова И.В., 2012), (Якупов З.С., 2013), (Дюжилова О.М., 2015).

Налоговый аспект бюджетного риска проявляется в расхождении налоговых потоков с территорией юрисдикции конкретных бюджетов. Усугубляется такая ситуация проблемой трансфертного ценообразования, частыми перерегистрациями, внедрением консолидированной отчетности бизнес-групп и т.д. Предложения авторов в основном сводятся к поправкам в Налоговый кодекс РФ, что представляется важным инструментом превентивного снижения бюджетных рисков. При этом мы считаем, что отдельные не взаимосвязанные точечные поправки могут спровоцировать новые, но уже правовые риски.

Вызывает интерес определение риска бюджетно-налоговой безопасности, как «количественной оценки вероятности материальных и других потерь (ущерба), связанных с осуществлением выбранной в условиях неопределенности альтернативы обеспечения бюджетно-налоговой безопасности» (Афанасьева Л.В., 2015 стр. 79). Бюджетные риски препятствуют достижению финансово-бюджетного равновесия в регионе, что нашло отражение в вербальной рекомендации: «Для снижения рисков колебания поступающих доходов в бюджет и исключения нестабильности территориальных бюджетных систем необходимо закреплять виды налогов и доли отчислений от федеральных и региональных налогов на долгосрочной основе» (Шимширт Н.Д., 2014 стр. 505).

Дополнительно к этому рассматривается отдельный бюджетный аспект. Речь идет о зависимости доходов бюджета муниципального уровня от финансовых результатов крупного налогоплательщика (на примере г. Тольятти и ОАО «АВТОВАЗ»).

Важно подчеркнуть, что в публикациях затронут такой важный аспект проблематики бюджетных рисков, как снижения финансового потенциала региона за счет бюджетных причин. Это развитие региональной бюджетной системы,

аритмичность бюджетных поступлений и платежей, несбалансированность бюджета, зависимость бюджета от внешнего финансирования и т.д. Отдельные авторы рассматривают риск налогоплательщика на примере нефтяной отрасли. Согласимся с мнением (Кудрин А., 2006), что риски, связанные с налоговыми поступлениями от нефтегазового сектора экономики, для бюджета носят стратегический и общенациональный характер. В качестве мер по снижению рисков высказано пожелание о необходимости усилий для того, чтобы Россия принимала осязаемое участие в формировании мировых цен на нефть, обозначенных в качестве основного источника бюджетных рисков в обозримый период.

4. Бюджетные риски могут оцениваться с использованием план/факт сопоставления.

Данное утверждение поддерживается в публикациях (Никулина Е.В., 2014), (Айвазов А.А., 2010), (Сатаев М.У., 2010), (Баева Д.Р., 2012).

Составной частью методики измерения бюджетных рисков должна стать попытка ввести коэффициенты бюджетной результативности, бюджетной автономии, бюджетной обеспеченности населения и соотношения финансовой помощи и собственных доходов субъекта РФ. Бюджетные риски понимаются в двух позициях. «Можно смоделировать несколько позиций рассмотрения бюджетных рисков. Бюджетные риски в узком значении представляют собой потенциально возможные отклонения бюджетного показателя от его запланированного значения под воздействием рискообразующих факторов. Бюджетные риски в широком представлении (в широкой трактовке) заключаются в вероятности невыполнения мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики в связи с нарушениями в движении бюджетных ресурсов и их пропорций» (Никулина Е.В., 2014 стр. 412).

Исходя из такой позиции характерным методическим приемом становится определение процента исполнения фактических показателей бюджета относительно плана. После этого формулируется вывод об обратной зависимости этого показателя с риском бюджета. В качестве иных показателей для оценки

риска предлагается использовать императивные параметры, изложенные в ст. 92.1, 107 и 111 Бюджетного кодекса РФ, а именно, предельные величины дефицита бюджетов, размеры заимствований и т.д.

5. Существует возможность проведения аналогии между бюджетными рисками и традиционными валютными рисками и областью страхования.

Данное предположение сформулировано в работах (Кирикова О.А., 2002), (Панюшкина Е.В., 2014 стр. 42), (Kaminsky G., 1998).

Здесь сформулированы предложения о применении индикаторов, традиционно используемых для прогнозирования валютных рисков. Кроме этого, предлагается компенсировать бюджетный риск традиционными инструментами страхования. С такой позицией можно согласиться в случае страхования отдельных технических рисков у конечного бюджетополучателя. Применительно к комплексу бюджетных рисков данный подход должен получить существенные корректировки, которые мы рассмотрим в главе 3 настоящей работы.

6. Бюджетные риски могут структурироваться.

Эта отличительная черта бюджетных рисков раскрыта в статьях (Соломко И.М., 2011), (Никулина Е.В., 2011), (Мельник Е.Д., 2013), (Зотова А.И., 2014), (Горохова Д.В., 2012), (Горохова Д.В., 2013), (Ткачева Т.Ю., 2013), (Афанасьева Л.В., 2015), (Янов В.В., 2012), (Дайнекин А.Э., 2015), (Морозкина А., 2015).

Гипотеза о возможности структурирования рисков сопряжена с терминологическим уточнением понятия бюджетных рисков. Оценка самого бюджетного риска предполагается посредством оценки качества финансового менеджмента. На наш взгляд, это не вполне корректно, т.к. бюджетный риск генерируется всем комплексом особенностей конкретного бюджета, а не только профессиональными навыками государственных или муниципальных служащих.

Сформулированные в этой группе публикаций классификации рисков включают примеры самих рисков (отсутствие стратегии в вопросах социального и пенсионного обеспечения, отсутствие четкого правила расходования нефтегазовых доходов, сдерживание развития финансовых институтов и низкую эффективность бюджета). Присутствует в общей сложности до 6 принципов

управления бюджетными рисками. Классификации рискообразующих факторов насчитывают до 13. Описано до 5 этапов управления рисками и до 6 методов их оценки. Авторы предлагают определять риск по шкале (от минимального до катастрофического) пропорционально размеру потерь бюджета, измеряемого в процентах от суммы расходов.

На примере Ростовской области определено 35 рисков только бюджетного процесса. Отдельные авторы предлагают систему рисков из 11 видов, в т.ч. риск геополитической напряженности, риск изменения прогнозируемой динамики цен на нефть, риск роста инфляции, риск усиления оттока капитала и т.д. Важным с методической точки зрения мы считаем вывод о том, что «единого и полного определения понятия «бюджетный риск» в российской экономической науке не существует».

7 Бюджетные риски могут подвергаться управленческому воздействию со стороны заинтересованных лиц.

Данная способность бюджетных рисков рассмотрена в публикациях (Юшкин С.Н., 2013 стр. 192), (Тихомиров Ю.А., 2012), (Аюпова С.Г., 2013), (Галухин А.В., 2014).

Представляет бесспорный интерес предложенный алгоритм административных мероприятий по минимизации бюджетных рисков. Он включает 6 этапов: идентификацию бюджетных рисков, выявление рискообразующих факторов, оценка уровня бюджетных рисков, прогнозирование величины бюджетных рисков, минимизация бюджетных рисков, оценка эффективности минимизации бюджетных рисков.

В качестве важного вывода формулируется необходимость дальнейшего поиска методов выявления рисков с целью выбора направления действий с учетом политического фактора. Набор направлений действий широк - от прекращения процесса анализа бюджетных рисков ввиду их незначительного влияния на бюджетный процесс до разработки превентивных мер по локализации или оптимизации влияния бюджетных рисков на показатели бюджетов. Важное методологическое значение имеет предложение о нецелесообразности

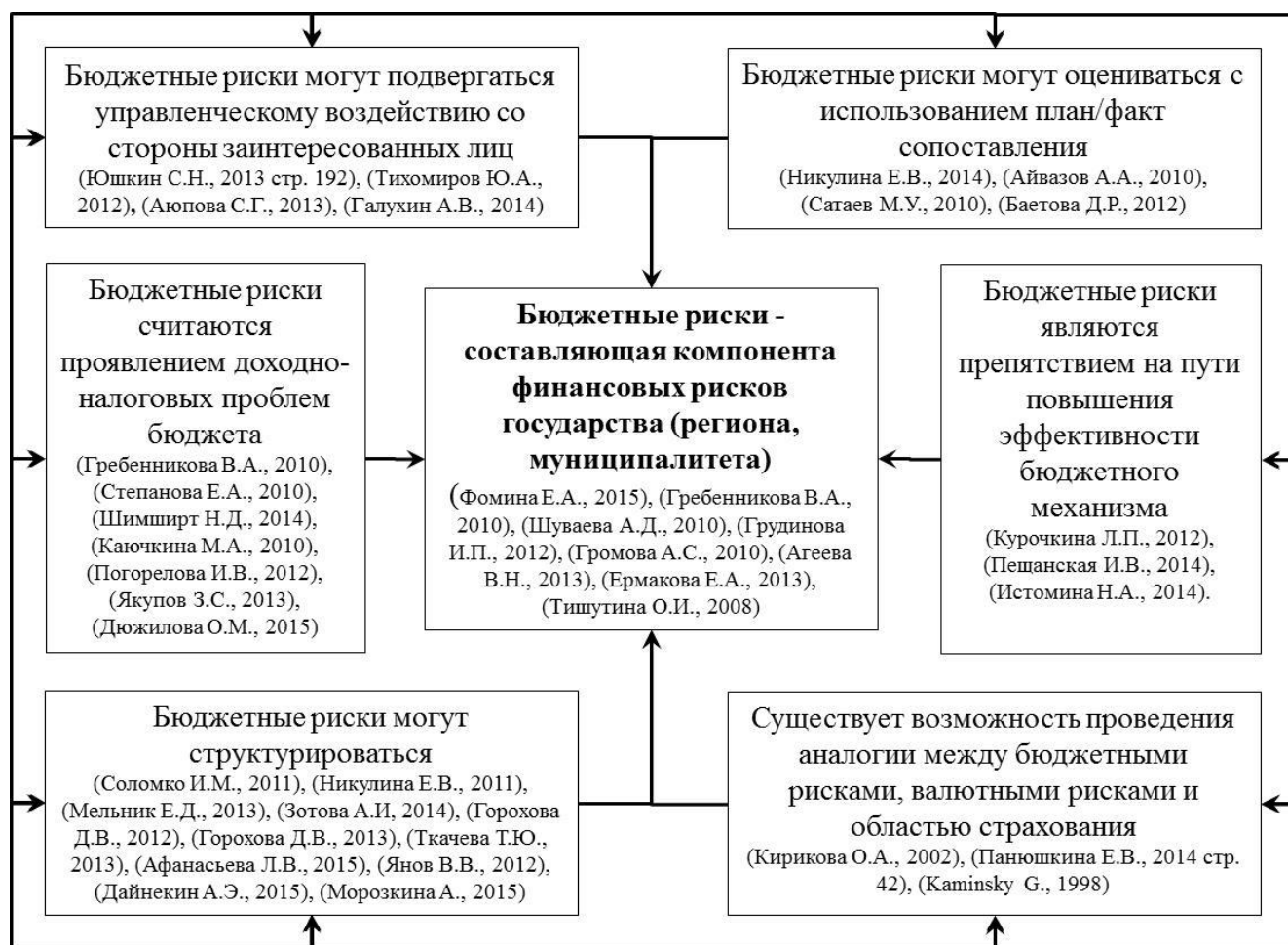
рассмотрения бюджетных рисков во времени по причине возрастания неопределенности будущего развития ситуации. «Текущее стремление органов государственной власти перейти на долгосрочное планирование и прогнозирование не будет являться эффективным при текущем уровне развития проблематики управления рисками» (Галухин А.В., 2014 стр. 222).

Тезис об управляемости бюджетными рисками содержится в докладе рабочей группы по оценке бюджетных рисков Общественного совета при Министерстве финансов РФ. Здесь дается очередное определение данных рисков: «под бюджетными рискам подразумеваются факторы, которые могут при определенных обстоятельствах привести к отклонению параметров бюджетов бюджетной системы от запланированных или прогнозных значений» (Рабочая группа по оценке бюджетных рисков, 2015 стр. 13).

В итоге, по нашему мнению, большинство позиций авторов логично сопрягается друг с другом (рисунок 1.6), но центральное место занимает утверждение о том, что бюджетные риски являются компонентой финансовых рисков государства (региона, муниципалитета).

Благодаря совокупности рассмотренных подходов мы сформулировали фундаментальные предположения о бюджетных рисках.

Во-первых, они являются составляющей компонентой общих финансовых рисков государства (региона, муниципалитета). Это означает, что независимо от того где возникают риски – в самом бюджетном механизме, в недрах финансовых отношений, сопровождающих его функционирование или непосредственно в процессе администрирования бюджетных финансовых потоков, они проявляются в процессе движения. Фактор движения важен в аспекте движения времени. Перемещение от одной стадии бюджетного процесса к последующей создает условия для существования бюджетного риска, поскольку создает фактор непредсказуемости. Характерным примером является эволюция бюджетного риска экономического кризиса в случае, когда на стадии планирования его симптомы не видны, как, например, летом 2014 г. в России, в то время как на стадии принятия и исполнения его влияние проявилось в полной мере.



Составлено нами по упоминаемым источникам.

Рисунок 1.6 Взаимное сопряжение позиций авторов о характере и особенностях бюджетных рисков.

Во-вторых, бюджетные риски мы рассматриваем, как препятствия на пути повышения эффективности бюджетного механизма. Бюджетный риск по своей природе является объективным явлением, сопровождающим все направления финансовых отношений. Вместе с тем, степень этой объективности модифицируется под воздействием решений органов, обладающих бюджетными полномочиями. Другими словами, мы предлагаем рассматривать своеобразный дуализм природы бюджетных рисков, безусловно имеющих черты объективной финансово-экономической реалии, но при этом, легко способных изменяться в зависимости от конкретных решений органов власти и управления.

В-третьих, бюджетные риски отражают проявление доходно-налоговых проблем бюджета. Акцент на данной особенности объясняется, по нашему

мнению, завышенной оценкой опасностей, способных повлиять на стабильность функционирования бюджета из-за недополучения бюджетом доходов. Это отражение традиционалистского взгляда на бюджет, как на источник, а не как на механизм распределения финансовых ресурсов. Благополучие бюджета заключается не в гарантированности денежных поступлений во все возрастающих объемах, а в верной оценке и адаптации к совокупности бюджетных рисков.

В-четвертых, бюджетные риски могут оцениваться с использованием план/факт сопоставления. Данное свойство продуктивно в методическом плане, т.к. позволяет проводить расчеты уровня бюджетных рисков на основе исторических рядов, прогнозировать его на перспективу и проводить сравнения с целью корректировки алгоритмов расчета и повышения качества оценки в целом.

В-пятых, экономическая сущность бюджетных рисков не позволяет применять традиционные для коммерческого сектора методы финансирования рисков, включая страхование, без их глубокого переосмысления.

На сегодняшний момент наиболее проблемным аспектом теории бюджетных рисков следует считать их вероятностный характер. Определение вероятности возникновения тех или иных факторов, способных оказывать влияние на прогнозируемый исход, является основным критерием отнесения данных факторов к категории рисковых. Для обычного экономического риска данный тезис уже давно стал аксиомой (Балдин К.В., 2012), (Новиков А.И., 2013), (Барбаумов В.Е., 2007), (Качалов Р.М., 2002), (Жаринов В.В., 2014). Применительно к бюджетным рискам вероятностный характер целесообразно ограничивать. В противном случае, мы получим широкий спектр вариантов развития факторов риска, что приведет к многообразию вариантов самого бюджета. Последнее невозможно, поскольку бюджетный план принимается для того, чтобы исполнять его именно в принятом виде.

Существо бюджетных и страховых отношений близко и по своему характеру оно относится к единой фундаментальной группе финансовых отношений. По нашему мнению, при переходе в плоскость определения бюджетного риска, его систематизации, оценки и финансирования, наблюдаются только некоторые

методические параллели. Это вызвано разными причинами. Во-первых, спецификой понятия риска в том и другом случае. Во-вторых, различиями в оценке вероятности свершения событий, способных принести реальный финансовый ущерб. Применительно к страхованию под риском понимается «мельчайшая единица, которая в отдельности могла бы быть предметом договора страхования» (Мак Т., 2005 стр. 15-16). В случае с бюджетом, риском также является «мельчайшая единица», но условия для заключения «договора страхования» в бюджетном варианте существенно отличаются от коммерческого.

Систематизация особенностей той и другой сферы финансовых отношений дает нам основания утверждать, что основными причинами специфического пересечения являются следующие:

1. Определение дефиниции «бюджетный риск» пока находится на стадии формулирования, что отличает ее от устоявшегося в течение долго периода определения страхового риска. Причиной этого является относительная методическая «молодость» первого понятия, которое стало предметом научного осмысления не так давно, в то время как страхование имеет историю практического применения и исследования теории, исчисляемую столетиями.

2. Определение бюджетного риска, по нашему мнению, является более емким, чем у страхового риска. Это вызвано большей сложностью бюджетных финансовых отношений по сравнению со страховыми финансовыми отношениями, т.к. они включают широкий спектр политических, экономических, социальных и иных факторов.

3. Сущность бюджетных финансовых отношений по своей сути различается с сущностью страховых финансовых отношений. В первом случае основной является императивно-принудительное аккумулирование средств в виде доходов бюджета и нормативно-добровольное осуществление расходов для создания общественных услуг. Во втором случае ситуация обратная. Аккумулирование средств страхового фонда производится в большинстве случаев на добровольной основе на основе учета интересов участников страхования, в то время как

финансовое возмещение рискового события производится принудительно и только после наступления этого события.

4. Обе рассматриваемые сферы финансовых отношений начально сформировались с разными стартовыми условиями и разными позициями по отношению к риску. В сфере страхования именно категория риска стала основой для возникновения данного вида финансовых отношений. Страхи перед возможными опасностями, угрозами и неопределенность ожидаемых событий подвигли страхователей выплачивать страховые платежи при осознании вероятности, что они будут произведены напрасно и эти страхи не оправдаются. В сфере бюджета принципиальными причинами для возникновения финансовых отношений стало осознание преимуществ финансирования некоторых расходов за счет создания общественного фонда.

5. Страхование опирает на логику событий, которая требует выстраивания цепочки отношений вокруг какого-либо рискового случая. Такая особенность позволила выделить отдельные этапы в цикле страхования и выяснить все необходимые аспекты риска в зависимости от исторических наблюдений за развитием ретроспективы, учесть и рассчитать математическую вероятность повторения событий, измерить шансы на избежание или принятие угроз и т.д. В бюджетном процессе тоже есть свои этапы, но они никогда не начинались с исследования рисков факторов. Почти сразу было принято считать, что бюджетный механизм зависит от рисков не напрямую, а опосредованно, через совокупность финансовых связей с внешней средой.

6. Различное отношение к вероятности свершения или не свершения какого-либо события является еще одним различием между рассматриваемыми сферами финансовых отношений. В страховании вероятность всегда была и остается предметом анализа, оценки и сущностью самого страхования, как коммерческой деятельности. В бюджетной сфере изначально принято считать, что все зафиксированное в бюджетном плане исполнится без отклонений. В противном случае планирование, рассмотрение и принятие бюджета потеряет смысл.

7. Наконец, последнее различие, по нашему мнению, заключено в аппарате управления этими обоими специфическими финансовыми отношениями и, соответственно, в управлении возникающими рисками. В бюджетной сфере основным способом управления будет стремление к максимизации степени точности прогнозирования факторов, влияющих на исполнение бюджета в соответствии с планом. В страховании же, наоборот, необходимо минимизировать гарантии получения результата. Это позволяет проводить верный расчет рисков и сопоставимых с ним размером страховых взносов и выплат.

Поэтому арсенал инструментов финансирования рисков, используемый в сфере страхования, оказывается практически не востребованным в процессе прогнозирования, планирования, утверждения и исполнения бюджета. Использовать классические механизмы страхования для сокращения финансовых потерь в случае недостоверной оценки бюджетных рисков практически не возможно. Агенты не смогут застраховать бюджет у страховщика от вероятного возникновения дефицита или от иного бюджетного риска. Не найдется и готового к этому страховщика.

Отметим выявленный в ходе исследования методологический аспект страхования, который имеет право на существование в бюджетной сфере. Речь идет об источниках неопределенности, обозначенных в книге (Мак Т., 2005 стр. 19). «Три источника неопределенности: *риск случайности*, *риск оценки (диагноза, заблуждения)* и *риск прогноза (изменчивости)* – могут быть только мысленно отделены друг от друга; они всегда действуют совместно и в совокупности называются техническим ... риском».

В случае с бюджетом из таких источников формируется общий технический бюджетный риск. Краткая характеристика рисков, предложенная в упомянутом источнике, позволит наблюдать их аналогии в бюджетном процессе.

1. Риск случайности возникает из-за недерминированности потенциальной потери ресурсов. Применительно к бюджету этот риск будет означать сохраняющуюся опасность недополучения доходов в запланированном размере, избыточности и неэффективности фактических расходов, образования дефицита

или профицита. Фактор недерминированности, т.е. невозможности для чего-либо оказаться полностью predetermined, заранее подчиненным неким законам и правилам функционирования, является определяющим не только в сфере страхования, но в любой другой сфере экономической деятельности, когда вероятность предполагаемого исхода не абсолютна. Условие стохастичности распространяется и на бюджет, который получает данный риск в усеченном виде, поскольку мощное воздействие упомянутых законов и правил функционирования способно сократить его величину, но никогда не обеспечит полной ликвидации. Ужесточение нормативного регулирования бюджетных процедур, преследующее своей целью локализацию данного риска случайности, способно оказывать негативное воздействие на результирующий бюджетный риск, настойчиво требуя безукоризненного исполнения изначально ошибочного бюджета.

2. Риск оценки (диагноза, заблуждения) возникает из-за того, что оценка предполагаемой потери ресурсов всегда отклоняется от истинного значения. В страховании это объясняется тем, что математическое ожидание совокупных потерь неизвестно ни для одиночного риска, ни для портфеля рисков, и оценивается, как правило, на основании статистики. Применительно к бюджетной ситуации этот риск возникает в случае, когда прогноз бюджетный план базируется на достигнутых ранее статистических показателях, как в разрезе отдельных статей, так и всего бюджета целиком. Такая практика подготовки бюджетных показателей является традиционной не только потому, что агенты придерживаются принципа сохранения достигнутого или не владеют более сложными научными методами прогнозирования. Это происходит из-за сущностных особенностей бюджета, являющегося финансовым механизмом с высокой долей социальной составляющей (Ильин В.В., 2013), которая обязывает планировать бюджет на предстоящий период с опорой на историю развития всей территории юрисдикции конкретного бюджета. Данная причина гарантирует стабильное сохранение рассматриваемого риска в бюджетном процессе.

3. Риск прогноза (изменчивости) возникает из-за того, что оценка любого риска, как и размера потерь ресурсов, который он вызывает, всегда производится

заранее, т.е. до наступления негативного события. Применительно к страхованию этот риск представляет собой несовпадение размера страхового возмещения и размера реального ущерба. В случае с бюджетом также наблюдается временной разрыв между моментом определения бюджетных показателей и моментом их фактического достижения. За счет этого разрыва сохраняется гарантированная вероятность получить несовпадение плана и факта. Данный риск увеличивается в случае, когда прогностические способности агентов становятся основой для очередного бюджета. Подчеркнем общую универсальную особенность этого и предыдущего риска. Присутствуя постоянно, они могут нивелировать негативное влияние друг друга. Опасности риска оценки снижаются в случае, если активнее используется прогнозирование, не связанное со статистическими закономерностями, что увеличивает риск прогноза и наоборот. Достижение приемлемого баланса между обоими рисками за счет минимизации их общего воздействия на бюджет позволяет говорить о приближении к оптимальной схеме подготовки бюджетного плана.

В-шестых, бюджетные риски поддаются структурированию. Структурирование и классификация бюджетных рисков позволяет нам установить систему координат, в которой будет проводиться идентификация конкретного риска в определенный момент времени.

В-седьмых, бюджетные риски поддаются управленческому воздействию со стороны заинтересованных лиц, которыми выступают агенты. Мы не согласны с позицией (Бацова Д.Р., 2012) о неизвестности последствий бюджетных рисков, поскольку она не дает возможности исследовать рискованные факторы, влияющие на бюджетный механизм. Усилия должны направляться на поиск способов прогнозирования последствий предварительно оцененных параметров бюджетного риска.

Вторая условная группа публикаций посвящена методическому обеспечению расчета бюджетных рисков с использованием разнообразных математических алгоритмов.

1. Использование уравнений регрессии.

Предложено в работах (Аюпова С.Г., 2010), (Никулина И.Е., 2010). Методический прием строится на разделении налоговых доходов регионального бюджета на 3 основные составляющие (налог прибыль организаций, налог на имущество организаций и налог на доходы физических лиц). Затем выявляются взаимосвязи между ними и с помощью многофакторного уравнения регрессии оцениваются связи общего результативного признака. Он в итоге используется для измерения бюджетного риска. Принимая во внимание трудности выявления факторных зависимостей индикаторов для настройки регрессионной модели, мы считаем применение данного подхода целесообразным для зависимостей бюджетного риска от формирующих его факторов.

2. Расчет бюджетного риска с помощью уравнения стандартного отклонения.

Такой подход предложен в работах (Яшина Н.И., 2014), (Желнова К.В., 2015). Математическое измерение бюджетного риска производится при помощи коэффициента вариации и стандартного отклонения показателя исполнения бюджета.

3. Определение бюджетных рисков на основе волатильности доходных источников бюджетов.

Такой вариант расчета предложен в работе (Галухин А.В., 2014). Оценка рисков проведена при помощи расчета уровня волатильности доходных источников при анализе поступления доходов в консолидированные бюджеты регионов Северо-Западного федерального округа.

4. Определение бюджетных рисков посредством аппроксимации временных рядов.

Аппроксимация временных рядов, как метод определения бюджетных рисков, предложена в работах (Усков И.В., 2011) и (Черкасова Ю.И., 2014). Предложен способ расчета бюджетного риска в виде среднеквадратичной погрешности аппроксимации показателей по статьям бюджета за несколько прошедших лет. При этом оценку рисков предполагается проводить в два этапа. На первом этапе проводится аппроксимация (сглаживание кривой) временного ряда статистических данных об отклонении фактической величины доходов и расходов от

запланированных, а на втором этапе рассчитываются погрешности аппроксимации, по величине которых дается оценка параметров бюджетных рисков.

5. Синтетические методы определения величины бюджетных рисков.

Сложности в формализации бюджетных рисков требуют применения смешанных методов. Помимо сложности, мы объясняем такой процесс особенностями исследуемой области бюджетных рисков и относительной новизной самой проблематики. Вариации разнообразных методов рассмотрены в работах (Юрга В.А., 2012), (Князева Е. Н., 1994), (Ищенко М.М., 2012), (Янов В.В., 2011), (Иванова Е.И., 2006), (Паздникова Н.П., 2015), (Паздникова Н.П., 2014),

Для измерения рисков нарушения условий бюджетной сбалансированности в работе предлагается динамическая балансовая модель Дж. М. Кейнса с использованием ряда математических моделей - от широко известных экспертных и до непрacticных в бюджетной сфере моделей, учитывающих распределения событий (модели Вейбулла). Как вариант предлагаются агрегированные семантические, вербальные и понятийные модели, применение которых, по нашему мнению, целесообразно для оценки бюджетных рисков.

Для поиска факторов бюджетного риска приемлемым можно считать метод экспертных оценок, который дает оперативные, но преимущественно вербальные результаты. На примере Ростовской области (Коробко С.А., 2012) экспертным методом были выявлены риски на стадии исполнения бюджета, включая риск неисполнения бюджета по доходам, риск недостижения запланированных параметров бюджета и риск недостаточного финансирования бюджетных расходов.

Одним из практикуемых в коммерческом секторе экономики методов учета риска является нормативный метод. Его применение предполагается в случае, когда предприятие на стадии планирования не гарантирует стабильное исполнение своего бюджета в предстоящем периоде из-за высокой неопределенности и невозможности точного прогнозирования тех или иных параметров бюджета. Этот случай является характерным и для публичного

бюджета, что позволяет рассматривать нормативный метод в качестве потенциального метода учета бюджетных рисков.

Смысл этого метода заключается в разработке показателей бюджета с использованием нормативов, которые применяются для расчета отдельных показателей бюджета. В этом качестве данный метод традиционно применяется в бюджетном планировании и прогнозировании. В коммерческом секторе, принимая во внимание изменчивость грядущей экономической ситуации, применяется сразу несколько уровней норматива, чего в бюджетном секторе нет. В частности, могут применяться следующие уровни нормативов (Немировский И.Б., 2006 стр. 254):

1. Основной уровень – не изменяется от периода к периоду и является базисом;
2. Уровень максимальной производительности – вычисляется для идеальных условий, предусматривающих полную загрузку мощностей и отсутствие потерь;
3. Достижимый уровень – вычисляется, как предыдущий с поправочным коэффициентом на потери;
4. Ожидаемый уровень – вычисляется на основе прогнозирования затрат и условий деятельности.

Рассмотренный метод учета рисков применяется в усеченном виде только на самой ранней стадии подготовки бюджета – на стадии разработки прогноза социально-экономического развития конкретной территории, для которой готовится бюджет. «Процедуры разработки бюджетов и социально-экономических прогнозов взаимосвязаны и адекватны реальным социально-экономическим процессам» (Перепелица В.А., 2006 стр. 57). В этом прогнозе могут иметь место вариативные параметры, которые призваны характеризовать как разные вероятности развития ситуации, так и степень понимания данных вероятностей органами власти и управления. Последние, в свою очередь, дают понять принципалам, что они готовы продолжать выполнять функции агентов при любых продуманных ими вариантах развития.

Но, когда бюджетный процесс переходит в стадию подготовки конкретных бюджетных показателей, нормативные и индикативные методы в рассматриваемом варианте, позволяющем учитывать бюджетные риски, уже не применяются. Бюджетные показатели рассчитываются как константы и в таком качестве фиксируются в проекте нормативного акта о бюджете предстоящего периода. Это является препятствием на пути расширения спектра методов финансирования бюджетных рисков.

По нашему мнению наиболее точных результатов в оценке бюджетных рисков можно добиться с использованием широкого спектра методов, включая среднего математического ожидания, дисперсии, среднее квадратическое отклонение и коэффициент вариации. В этом случае преимущества предложенного математического аппарата сопрягаются с признанием многофакторности отдельных бюджетных рисков и невозможности применения какого-либо одного способа расчета.

Несмотря на то, что авторы рассмотренных публикаций подошли к проблеме бюджетного риска с различных сторон, мы сформулировали несколько объединяющих их черт. Во-первых, во всех работах объективируется бюджетный риск, делая его предметом научного исследования. Во-вторых, везде отмечается высокий потенциал инструментальных методов измерения бюджетного риска для практического применения на различных стадиях бюджетного процесса. В-третьих, объединяющей чертой рассмотренных работ является региональное приложение проведенных исследований. Широко представлены регионы¹¹, что говорит о высокой актуальности исследований бюджетных рисков на субфедеральном уровне.

¹¹Республики Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Краснодарский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский края, Волгоградская, Калининградская, Костромская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Ростовская, Тюменская, Челябинская области.

ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ НА ОСНОВЕ ИХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ

2.1 Формирование и характеристика блоков связей между бюджетными рисками

В реальной жизни сложно ограничиться заранее определенным набором рисков факторов с целью выработки универсальных рецептов по их финансированию. Во-первых, конкретная экономическая ситуация формируется под воздействием уникального набора рисков. Во-вторых, эта ситуация будет в перспективе развиваться под воздействием уже другого уникального набора рисков. В-третьих, в первом и во втором случае полезно учитывать фактор взаимной связи между рисками. Говоря о связях, согласимся с (Клири Ш., 2011 стр. 50-51): «В глобальном масштабе бессмысленно рассматривать системные риски отдельно друг от друга, поскольку сложные взаимодействия между ними и «эффект рикошета» могут увеличить их силу. Таким образом, стрессы и неопределенности угрожают целостности тесно связанных между собой политических, экономических, социальных и технологических систем. Взаимосвязанность элементов увеличивает неопределенность, которая в этом случае описывается экспоненциальной функцией».

Поэтому в методологическом плане после идентификации основных рисков целесообразно перейти к исследованию системы взаимосвязей между рисками. После этого появится возможность сократить малозначимые риски и упростить задачу финансирования оставшихся более важных рисков. Для этого цитируемый автор (Клири Ш., 2011 стр. 51-58) подробно формулирует основные факторы данной зависимости между рисками: «Тесная взаимозависимость явлений в глобальном мире приводит к различным нарушениям симметрии, сжатию времени и трудностям в различении реальных сигналов на фоне многочисленных помех.

Более тесные взаимосвязи и взаимозависимости. Из всего множества факторов повышения сложности и напряженности в современном мире наиболее важны растущая взаимосвязанность различных явлений и их взаимозависимость, взаимовлияние. ... Наши возможности по управлению риском зависят от динамики рынков, функционирующих в рамках контрактных соглашений, в то время как восприятие риска часто формируется под влиянием передаваемых мировыми информационными агентствами сообщений о драматических происшествиях (Эрроу К., 1994).

Асимметрия. Такое развитие становится причиной асимметрии, из-за которой второстепенные игроки и кажущиеся незначительными события вызывают неожиданный, не пропорциональный своему масштабу эффект.

Волатильность. Финансовая волатильность показывает, в какой степени и за какой период времени повышается или понижается стоимость активов. ... Возрастание волатильности в глобальной, взаимосвязанной финансовой системе иногда приводит к появлению турбулентности. Это понятие заимствовано из теории хаоса.

Сжатие времени. Ускоренные изменения – отличительная особенность явления, получившего название глобализации. За последние 20 лет резкие, стремительные перемены произошли в политической, экономической и социальной сферах, и главная причина этого – развитие информационных и коммуникационных технологий, изменивших ключевые параметры нашей жизни, а также позволивших полнее раскрыться нашей способности управлять ходом событий.

Сигналы и шумы. В век избыточной информации каждый знает, что происходит, но мало кто догадывается об истинном значении происходящего. И как результат – для принятия решения участники располагают далеко не совершенной информацией. Часто бывает сложно отделить ценные сведения от бесполезных, и это неизбежно ухудшает нашу способность рационально рассуждать».

Укрепить в позиции определения рисков посредством связей между ними помогает анализ различных методик идентификации и оценки рисков, присущих банковской деятельности. В книге (Лаврушин О.И., 2008) показано, что они не предлагают расчета риска, как отдельного самостоятельного показателя (R), что можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, банковская деятельность сопряжена с образованием множества различных рисков, что делает их индивидуальную оценку трудоемкой и после большой проведенной работы все равно не обеспечивает определения единого результирующего риска. Использование множества разрозненных показателей R_n с практической точки зрения становится не целесообразным. Во-вторых, существуют некоторые методические ограничения, которые в принципе пока не позволяют сформулировать алгоритмы расчета самого показателя риска. В-третьих, оценочные формулировки риска используют показатели-субституты, т.е. показатели, способные на данном этапе развития методологии заменить собственно показатели риска благодаря своим информационно-аналитическим свойствам. Примером таких показателей могут служить 20 коэффициентов (Лаврушин О.И., 2008 стр. 54-55), которые призваны охарактеризовать доходность и ликвидность кредитного портфеля, но применяются для оценки степени кредитного риска. При этом не соблюдается классическое требование к определению величины риска в пределах от 0 до 1, как вероятности наступления того или иного прогнозируемого события.

Применение таких показателей-субститутов для определения рисков в принципе не является верным в случае, если есть желание добиться последовательного использования методологии оценки риска, как самостоятельной категории. Рассматривая риск, как важный дополнительный параметр принятия решения, не важно, какими инструментами его измерения пользуется лица, принимающие решения. Если оценка риска в своей глубинной основе опирается на пограничное состояние между формализацией и интуицией при отсутствии надлежащих строгих приемов оценки риска с позиции

классической теории рисков, целесообразно применять любые показатели, которые способны дать условное параметрическое измерение ситуации риска.

Изолированное исследование траекторий развития рисков не будет достаточным для их агрегирования с целью определения на перспективу совокупного воздействия на бюджет. Для этого представим точный характер связей между рисками, силу их взаимодействия, инструменты измерения и алгоритмы моделирования для целей финансирования общего бюджетного риска. Возможность управления связями будет являться важным компонентом всей системы управления рисками.

Связь между рисками является их атрибутивным свойством. Ее наличие позволяет формировать пары рисков, которые в последующем при многообразии рисков, образуют цепочки или сеть рисков. Сопоставление рисков между собой производится с целью поиска их результирующего взаимного воздействия, происходящего с различной силой. Сила отношений между рисками определяет силу связей между ними.

Отношение имеет место там, где есть соотнесенность, где одно не существует без другого, где свойство одного существует благодаря наличию или отсутствию другого¹² (Селиванов Ф.А., 1998 стр. 12). Традиция подобного понимания отношения восходит к Аристотелю, который в «Категориях» рассмотрел соотнесенность, т. е. наличие отношения. «Соотнесенным называется то, о чем говорят, что то, что оно есть, оно есть в связи с другим или находясь в каком-то ином отношении к другому» (Аристотель, 1998 стр. 1131).

Понятие «связь» употребляется в ситуации, когда более одного предмета оказываются едиными в каком-либо свойстве, т.е. по одному или нескольким каналам выступают как общее, но не целое. При этом присутствует признак, которого ранее не было у участников до возникновения такой связи, означающей возникновение единого через посредство чего-либо. Но участие в этом едином у каждого участника всегда будет различаться, как будет различаться сила

¹²Предметы ощущаются теплее или холоднее только по отношению друг к другу.

воздействия связи на них.

Только различие силы воздействия является недостаточным для понимания структуры отношений в цепочке образующихся связей. Если в пределах простой парной связи между двумя рисками видны основные имеющиеся различия в участвующих рисках, то в более сложных связях с участием n числа рисков такая наглядность снижается. Риски пересекаются, в результате чего их комбинаторное воздействие усиливается, но оценка силы воздействия на бюджет снижается.

По нашему мнению, следующим свойством связей между бюджетными рисками является их устойчивость. Под устойчивостью связи между рисками мы предлагаем понимать повторяемое на протяжении ряда бюджетных периодов свойство одного бюджетного риска оказывать влияние или находиться под влиянием другого бюджетного риска. Устойчивость связей, прежде всего, определяется характерными для данной экономической системы макроэкономическими закономерностями. Состояние текущей фазы экономического цикла так же важно для выявления устойчивости связей. Кроме этого, устойчивость обеспечивается национальными традициями бюджетного процесса, сформировавшимися особенностями бюджетного механизма, спецификой его нормативно-правового регулирования и даже характеристикой политического устройства, сформировавшегося в данной стране.

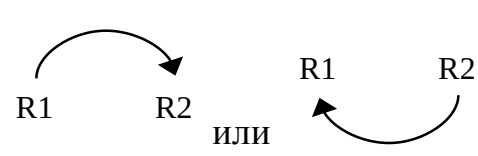
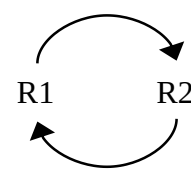
Исследуемая система связей между бюджетными рисками представлена различными видами. Мы предлагаем продемонстрировать связи на примере условных рисков №1 и №2 с использованием в некоторых случаях риска №3.

Все многообразие связей между рисками структурируется в 3 группы. Наглядная иллюстрация связей показана на рисунках 2.1. – 2.3. для практического применения с целью интеграции отдельных рисков.

В группу связей, которую мы предлагаем называть непосредственными связями, включены 2 вида простых связей, которые могут возникнуть между 2-ми рисками. Они показаны на рисунке 2.1. Непосредственные связи относительно просты, поскольку они логично вытекают из параметров системы, состоящей

всего из двух участников.

Для полного анализ непосредственных связей нужна оценка направления вектора этих связей. Если можно определить данный вектор, то задача определения степени участия заданного бюджетного риска в цепочке рисков будет принципиально решаемой. В случае определения в условных единицах и измерения величины силы влияния, будет получена модель всей системы рисков. Появится возможность интеграции и оценки отдельных рисков.

1. <i>Прямая</i> связь. Возникает в случае, когда риск №1 (№2) оказывает влияние на риск №2 (№1) без наличия обратной связи.	
2. <i>Взаимная</i> связь. Возникает в случае, когда риски №1 и №2 оказывают влияние друг на друга посредством прямой и обратной связи.	

Составлено нами.

Рисунок 2.1. Группа непосредственных связей между рисками

1. Первым примером связи будет простая прямая связь. При ней риск №1 оказывает на риск №2 непосредственное влияние. Примером такого влияния служит пара рисков «3.1 Риск ошибки» → «1.3 Риск дискретности контроля». В таком случае изменение второго риска за счет увеличения периода между проверками бюджетных процедур, вызывает изменение первого риска в виде накопления или ремиссии ошибок при выполнении данных процедур. При этом влияние не обязательно будет означать усиление рисков фактора. Оно имеет обратное воздействие, т.е. вызывает его снижение. В этом случае выявление связей между двумя и более рисками способствует снижению общего результирующего риска. Увеличение частоты проверок способно сократить

частоту ошибок и наоборот.

Подвидом связи данного примера является обратная связь. Она возникает, когда оцениваемый бюджетный риск №1 находится под непосредственным влиянием со стороны другого риска №2. Речь не идет об одной и той же связи. Для каждого участвующего риска вектор, а значит и характер связи, в этих случаях будет различаться. Для оценки риска многое зависит от того, оказывает он сам влияние или сам находится под влиянием. От этого будет зависеть его место во всей цепочке рисков и траектория развития этой цепочки, ее протяженность, вероятность возникновения цикличности рисков.

Характеризуемые связи не предполагают обязательного наличия встречной связи. В первом случае – обратной, а по второму - прямой. На данном этапе оценки риски должны пониматься как изолированные с заданным вектором односторонней связи.

2. Вторым вариантом непосредственной связи является взаимная связь. В этом случае два бюджетных риска №1 и №2 влияют друг на друга, одновременно находясь под влиянием. Примером служит пара рисков: «3.1 Риск ошибки» ↔ «3.5. Риск развития бюджета». Здесь сокращение вероятности возникновения ошибки приводит к уточнению бюджетных процедур. Это, в свою очередь, создает не спрогнозированные новые поводы для появления ошибок.

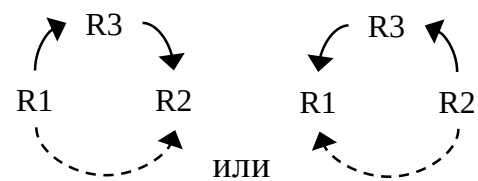
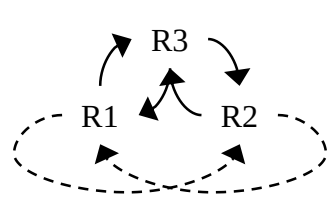
Такая комбинация интересна в методическом аспекте. Предполагается возможность усиления или снижения рисков при каждой последующей итерации. Взаимодействие между взаимосвязанными рисками создает парный цикл, способный мультиплицировать процесс, как потенциального увеличения, так и потенциального затухания итогового риска. В обоих случаях имеются пределы взаимного роста или угасания рисков. Мы считаем, что эти пределы имеют объективный характер, который определяется реальными условиями функционирования бюджетного механизма. Так, рассматриваемая взаимная связь рисков способна снизить риск ошибки при сокращении темпа внедрения бюджетных новаций. Чем меньше будет новых поводов для принятия решений,

тем больше шансов, что они не будут ошибочными¹³.

Следующая группа связей представлена 2-мя видами опосредованных связей, которые требуют участия риска №3 (рисунок 2.2). Данные связи, возникающие не прямо, а через посредничество третьего риска, вовлекаются в процесс оценки рисков при недостаточности четкого выявления ранее рассмотренных непосредственных связей. Поскольку система бюджетных рисков отличается сложностью, есть опасность охарактеризовать только парные связи, обозначив их как прямые, обратные или взаимные связи.

Устранение этой методологической проблемы мы предлагаем путем введения категорий опосредованных и комбинаторных связей.

Опосредованными связями будут связи между рисками, которые находятся в связи с неким общим третьим риском. В зависимости от характера связей можно выявить более слабые формы связей между двумя и более оцениваемыми рисками.

3. <i>Опосредованная прямая</i> связь. Возникает в случае, когда риск №1 (№2) влияет на риск №2 (№1) не непосредственно, а через прямые связи с участием риска №3.	
4. <i>Опосредованная взаимная</i> связь. Возникает в случае, когда риски №1 и №2 оказывают влияние друг на друга не непосредственно, а через взаимные связи с участием риска №3.	

Составлено нами.

Рисунок 2.2 Группа опосредованных связей между рисками

¹³Такого рода комбинация рисков наблюдается в практике накопительного механизма пенсионного обеспечения. Данная новация, претерпев несколько этапов развития, не смогла избавиться от ошибок, как технического, так и методологического характера. В итоге под воздействием макроэкономических и политических факторов она к 2016 г. фактически прекратила свое существование.

3. В группе опосредованных связей присутствует прямая связь. Прямое влияние на риск №3, у которого также есть прямая связь с конечным риском, дает возможность предположить наличие между ними слабой связи. Примером таких связей служит комбинация «2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей» → «Риск несбалансированности бюджета» → «Риск структуры расходов бюджета». Связь между первым и последним риском не просматривается, но их связка через прямые связи с общим риском-посредником все равно делает их связанными. Логика развития такой относительно слабой связи подсказывает вектор ее направления. Если складываются вектора первых двух связей, то в итоге они дают направление вектора производной от них третьей связи. На основе такого предположения о сложении векторов связей прослеживается возможность оценки во всех иных случаях опосредованных и комбинаторных связях.

Учитывается так же наличие сопоставимого варианта обратной связи, о характере которой сказано ранее. Но здесь присутствует ряд своих особенностей из-за того, что исследуемый риск оказывается под влиянием другого через посредство риска №3. В обеих межрисковых связях наблюдается вариант обратной связи, которая задает направление результирующего вектора.

Определим силу опосредованной связи. Для расчетов предположим, что она будет равна половине от средней арифметической силы ненулевых связей. В случае если между различными рисками возникает прямая или обратная связь и одновременно опосредованная, сложение будет производиться по аналогичному принципу с пропорциональным снижением производной силы воздействия.

4. Следующий пример из данной группы является формой развития взаимных отношений между рисками. Отличает его участие дополнительного третьего риска-посредника. Эта комбинация - наиболее сложный вариант связи рисков друг с другом. В случае с бюджетом взаимосвязи между рисками могут оказаться настолько тесными, что потребуются их принудительное разделение после идентификации. Еще одной проблемой является сохраняющаяся угроза саморазвития такой мини-системы рисков до достижения большого размера

интегрального риска.

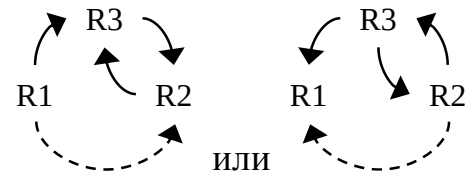
Опасность заикливания в развитии бюджетных рисков благодаря такому развитию связей между ними создает системные угрозы для бюджета. Это происходит в результате сложения специфических условий. Например, возникновение «3.3 Риск экономического кризиса» практически сразу активизирует через прямую связь с «1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков». Последний, в свою очередь, оказывает обратное влияние на первый риск. Формируется пара взаимной связи. Если оценить связи второго риска с «2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей», то мы получим похожую ситуацию возникновения взаимной связи. В итоге две пары связей могут мультиплицироваться далее, создавая условия для опосредованной взаимной связи между рисками «3.3» и «2.1». Это гарантирует не только усиление отдельных, но связанных между собой рисков для бюджета, но и увеличивает вероятность кризисных явлений в бюджетном механизме. Это наблюдалось в России в 90-е годы, когда в результате взаимного влияния этих 3-х рисков с дополнительным участием прочих рисков, бюджетная система страны была поражена кризисом неплатежей, вызвавшим стагнацию публичного сектора национальной экономики.

Третья группа связей будет включать 2 вида комбинаторных связей (рисунок 2.3). При систематизации и изучении связей между отдельными бюджетными рисками становится видно усложнение всех видов связей - прямых, обратных и взаимных. Чем больше количество находящихся в связи рисков, тем сложнее комбинации.

Эти связи следует считать разновидностью опосредованных взаимных связей. Мы считаем важным рассматривать их в отдельной группе из-за их специфических особенностей, проявляющихся в силе и направлении вектора связи между исследуемыми рисками.

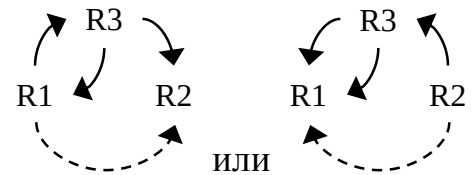
5. *Комбинаторная прямо-взаимная связь.*

Возникает в случае, когда риск №1 (№2) влияет на риск №2 (№1) не непосредственно, а через прямую связь с риском №3, который, в свою очередь, имеет взаимную связь с риском №2 (№1).



6. *Комбинаторная взаимно-прямая связь.*

Возникает в случае, когда риск №1 (№2) влияет на риск №2 (№1) не непосредственно, а через взаимную связь с риском №3, который, в свою очередь, имеет прямую связь с риском №2 (№1).



Составлено нами.

Рисунок 2.3 Группа комбинаторных связей между рисками

5. Вариантом комбинаторной связи будет прямо-взаимная связь. Образование этой связи возможно при наличии связей с риском №3. Но такая связь будет иметь отличающийся характер – прямой и взаимной. Здесь нужно учитывать направление вектора связи, образующейся в каждом случае. В общей ситуации направление вектора будет совпадать с направлением прямой связи. Так мы предлагаем трактовать данную связь. Дополнительная сложность появляется при определении степени устойчивости и итоговой силы воздействия данной комбинаторной связи. В этом случае мы можем учитывать силу не только прямых связей. Комплексная оценка увеличивает значение не прямых связей, возникающих у риска через посредство одного или нескольких рисков №3. Чем с большим числом рисков будет в связи отдельный риск, тем большее значение он будет иметь в цепочке или сети рисков.

6. Другим видом комбинации связей из рассматриваемой группы является взаимно-прямая связь. В этом случае отличается порядок определения связи исследуемого риска с риском-посредником №3. Похожий характер связей дает возможность применять к ним аналогичный порядок расчета силы связи.

В итоге мы считаем, что рассмотренный набор комбинаций связей позволяет в полной мере охарактеризовать все варианты непосредственных, опосредованных и комбинаторных связей между двумя и более бюджетными рисками. Увеличение количества опосредованных или комбинаторных связей между рисками до количества $n > 4$ не требует дополнительной методической проработки, поскольку он может быть разделено на связи между риском №1 и №2 пропорционально увеличению количества рисков – посредников. Выявленные 6 вариантов первичных связей являются базовым набором, с использованием которого при наличии устойчивости связей можно составить и оценить цепочки рисков неограниченного размера.

Мы считаем, что при оценке связей между бюджетными рисками целесообразно использовать пример развития связей, предложенный в работе (Дорждеев А.В., 2012 стр. 52-53): «Экономический и финансовый кризис способствует активизации инфляционных процессов, повышению социальной напряженности, снижению платежеспособности налогоплательщиков, увеличению стоимости долговых инструментов.

Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков в течение бюджетного периода влияет на недовыполнение плановых налоговых доходов.

Риск несбалансированности бюджета связан с разрывом между доходами и расходами, существующими на определенном промежутке времени. Степень бюджетного риска выражается вероятностью неполного или несвоевременного получения всех видов доходов по каждому источнику, а также образованию задолженности из-за неполного финансирования расходных обязательств.

Риск процентной ставки, показывающий вероятность неблагоприятного для ... области изменения стоимости заимствований.

Риск снижения ликвидности, связанный с отсутствием у областного бюджета средств для полного исполнения своих обязательств в срок.

Риск недостаточного спроса на государственные ценные бумаги ... области.

Риск снижения ликвидности рынка, связанный со снижением оборотов торгов и оттоком капитала в другие сегменты».

Сопоставление бюджетных рисков с учетом связей между ними создает когеренцию¹⁴ данных рисков, развивающуюся по мере усиления взаимодействия их друг с другом. Исследование когеренции путем сопоставления рисков между собой позволяет определить их воздействия на бюджет.

Связи между рисками формируют цепочки рисков¹⁵, в которой каждый отдельный участвующий риск имеет определенные и известные по своему характеру связи с другими рисками. В этом случае мы получаем дополнительный компонент для прогнозирования бюджетных параметров, развивающихся под воздействием группы основных, наиболее значимых для бюджета рисков. Помимо этого, данная цепочка рисков позволяет моделировать изменение набора рисков с учетом возможных мер по снижению определенного риска или нескольких рисков, т.к. связи будут изменяться вместе с общей оценкой бюджетных рисков.

Устойчивость связей целесообразно использовать для построения присущих конкретному бюджету траекторий развития цепочек рисков. Чем выше степень устойчивости, тем с большей вероятностью будет получена сеть рисков. Устойчивые связи создают своеобразный скелет рисков, соразмерный величине силы связей между ними.

Наряду с устойчивыми связями вероятно появление менее устойчивых или совсем неустойчивых связей, в т.ч. возникающих неожиданно под воздействием различных комбинаций устойчивых связей. Обоснование наличия или отсутствия устойчивости связей между бюджетными рисками является объективировано содержанием финансовых отношений, характерным для данного бюджета в данный период времени.

Далее мы рассмотрели комбинацию из предложенных 15-ти бюджетных рисков 1.1. – 3.5. по характеру взаимосвязей между ними. Для сокращения риски обозначим цифрами. Учитывая, что всего насчитывается 210 гипотетически

¹⁴Когеренция (от лат. *cohaerens* – находящийся в связи) – согласование протекания процессов, фаз, связность элементов, структур, систем.

¹⁵Наиболее близкой к рассматриваемой методике с точки зрения визуализации будет теория графов.

возможных прямых парных связей между рассматриваемыми рисками, мы считаем возможным ограничиться анализом существующих (или могущих существовать) связей в современных экономических реалиях.

Комбинации, в которых риск взаимодействует сам с собой, мы не рассматриваем, несмотря на то, что теоритически такая возможность существует. Например, «3.4. Риск коррупции» способен к саморазвитию. Расширение бюджетных операций с коррупционной составляющей ускоряет этот процесс. Связано это с сущностью коррупции, требующей стабильного расширения своего масштаба путем вовлечения в круг коррупционеров новых участников. Этот процесс теоретически достигает абсолютного максимума данного риска, который наступает в момент, когда весь объем бюджета распределяется по коррупционным каналам. В современных российских реалиях такая ситуация маловероятна.

Анализ данного риска показал, что его развитие происходит не из-за него самого, а из-за действия других рисков, среди которых мы отмечаем «1.3 Риск дискретности контроля», «1.5 Риск политической конъюнктуры», «3.1 Риск ошибки».

Исследование связей между рисками потребовало уточнения, как понимания самих связей, так и понимания способов их анализа. Обобщение подходов к исследованию причинно-следственных связей мы используем из книги (Саати Т.Л., 2008 стр. 15). «Существуют два известных способа анализа причин и следствий. Первый основан на применении традиционной дедуктивной логики, где вывод результата осуществляется на основе предположений. Это – последовательный линейный подход, позволяющий получить множество отдельных заключений, после чего возникает проблема их непротиворечивого обобщения. Решение этой проблемы требует воображения и опыта, так как логика мало говорит или не говорит ничего о том, как на основе различных заключений получить некий интегрированный результат.

Другим способом является холистический подход, в котором все рассматриваемые факторы и критерии объединяются в иерархию или в сетевую

структуру, допускающую наличие зависимости между элементами. Все возможные результаты, которые можно вообразить, соединяются в таких структурах, а затем используются суждения и логика для оценки степеней относительного влияния элементов, на основе которых выводится обобщенный результат».

Второй способ позволил Т. Саати ввести в научный обиход метод иерархии решений (МАИ), который он модифицировал к 1975 г. в метод аналитических сетей (МАС).

Использование МАИ применительно к исследованию общественных бюджетов (Шамин А.Е., 2013 стр. 137) пока еще является исключением, чем правилом, данный метод применяется к рассматриваемому случаю агрегирования бюджетных рисков. В части применения данного метода для иерархии рисков есть соответствующие научные наработки (Лесных В.В., 2012).

Например, остроумный алгоритм действий при анализе и сопоставлении рисков, находящихся в отношениях «влияние-зависимость» можно позаимствовать из книги (Нейлор К., 1991 стр. 41-42).

- «1. Рассмотреть все переменные, которые вы имеете, например n .
2. Продумать все возможные комбинации указанных переменных. Их общее количество есть сумма всех сочетаний «из n по x », где x изменяется от 0 до n , т.е. $n!/((n-0)!0!)+n!/((n-1)!1!)+n!/((n-2)!2!)+\dots$ и т.д. Здесь восклицательный знак означает факториал, он выглядит как крик о вычислительных страданиях.
3. Составить новый список переменных. В нем надо указать не только сами переменные, но и их возможные комбинации.
4. Вписать в таблицу вероятности для всех переменных и их комбинаций при условии осуществления тех или иных комбинаций переменных.
5. Когда вы хотите использовать свою систему, нужно только посмотреть, какая комбинация переменных у вас есть, найти эту комбинацию в новой расширенной таблице и считать соответствующие ей значения условных вероятностей для каждого из возможных исходов».

Сегодня вычисление с применением компьютер дает 32768 комбинаций при 15-ти переменных бюджетных рисках. Предложение ежегодно в процессе бюджетного планирования исследовать такое количество комбинаций рисков приведет к игнорированию факторов риска.

Для повышения вероятности положительного разрешения проблемы оценки взаимосвязей между рисками, проведем группировку связей, представленную в таблице 2.1.

Таблица 2.1

Распределение связей по рангам и группам рисков

	Риски среды	Риски системы	Риски случая
Риски среды	Блок связей «Риски среды → риски среды» Ранг IV	Блок связей «Риски системы → риски среды» Ранг III	Блок связей «Риски случая → риски среды» Ранг IV
Риски системы	Блок связей «Риски среды → риски системы» Ранг II	Блок связей «Риски системы → риски системы» Ранг I	Блок связей «Риски случая → риски системы» Ранг II
Риски случая	Блок связей «Риски среды → риски случая» Ранг IV	Блок связей «Риски системы → риски случая» Ранг III	Блок связей «Риски случая → риски случая» Ранг IV

Составлено нами.

Ранжирование групп производится по уменьшению их значимости для бюджета.

Ранг I присвоен связям, которые возникают непосредственно между рисками

бюджетной системы в 1-ом блоке связей «Риск системы → риск системы». Первостепенное значение данному блоку связей присвоено потому, что он формирует замкнутое внутри бюджета пространство рисков. Это означает, что данную группу рисков можно исследовать в относительной изоляции, что упрощает последующее решение задачи поиска способов финансирования рисков бюджета. Замкнутое пространство рисков предполагает возможность саморазвития рисков в процессе их взаимного влияния друг на друга. В зависимости от вектора такого развития, система связей мультиплицирует риски, повышая их результирующий уровень. Эмпирические наблюдения позволяют сделать вывод о наличии границ такого роста. Коль скоро на практике катастрофические риски для бюджета образуются редко, можно предположить, что благодаря связям между рисками формируется не только вектор на повышение, но и на понижение общего риска. Эта гипотеза позволяет рассчитывать на возможность вариативного сопоставления рисков по силе воздействия на бюджет с учетом силы связи между ними. Создается возможность смоделировать траектории развития результирующего риска при заданных колебаниях отдельных рисков в пределах критических границ.

Ранг II присвоен связям между рисками в случаях, когда риски бюджетной системы являются зависимыми, кроме связей ранга 1. Этот ранг получают 2 блока связей: «Риски среды → риски системы» и «Риски случая → риски системы». Данные блоки имеют второстепенное по отношению к предыдущему значение потому, что они состоят из связей, влияющих на бюджетные риски, которые, в свою очередь, являются центральными в нашем исследовании. Анализ влияющих рисков и оценка силы, с которой они воздействуют на риски бюджетной системы, позволяют дополнить комплекс факторов, формирующих результирующий бюджетный риск. Эти блоки представляют собой подобие координат, в пределах которых сосредоточены наиболее важные для бюджета, как общественного финансового фонда, риски.

Ранг III присвоен связям между рисками в случаях, когда риски бюджетной системы являются влияющими, кроме связей ранга 1. Этот ранг получают также 2

блока связей: «Риски системы → риски среды» и «Риски системы → риски случая». Третий уровень значимости определяется также участием рисков бюджетной системы, но уже как определяющих развитие зависимых рисков. Речь не идет о ситуации, аналогичной той, что была рассмотрена в блоках с рангом 2, но с противоположным знаком влияния. Выделение связей в отдельную категорию с приданием им относительно меньшего приоритета вызвано сущностными особенностями рисков бюджетной системы. Если есть потребность представить всю картину развития бюджетных рисков, то возникнет необходимость выявления всего комплекса обратных связей. Это нужно для того, чтобы моделирование результирующего бюджетного риска не оказалось фрагментарным, а усилия по его сокращению не привели к увеличению рисков за пределами бюджетной системы. Помимо этого фактора, сравнение связей ранга 2 и 3 показало, что некоторые риски имеют как прямые, так и обратные связи. Эти пары рисков могут провоцировать мультипликативный эффект, который можно использовать по сценарию, изложенному для блока с рангом 1 для минимизации результирующего риска.

Ранг IV присвоен всем остальным связям в оставшихся блоках, как менее значимым непосредственно для бюджетной системы. Этот ранг получают 4 блока связей: «Риски среды → риски среды», «Риски случая → риски случая», «Риски среды → риски случая», «Риски случая → риски среды», которые нужно дополнительно сгруппировать.

Характерной чертой первой пары блоков данного ранга является их замкнутость, аналогичная блоку с рангом I. Исследование блока, где наблюдаются связи только между рисками среды, показывает конфигурацию экономико-политического рискового пространства, существующего самостоятельно вне бюджета. Пересечение связей между рисками показывает объективно сложившуюся в данный период времени композицию рисков во внешней по отношению к бюджету среде. Еще больше возможностей для определения структуры хаотических факторов в образовании риска предоставляет исследование блока связей между рисками случая. Каждый отдельный риск в

этом блоке является объектом отдельного исследования, но с учетом связей между рисками данная система позволяет проводить комплексное моделирование взаимодействия случайных рисков импульсов при их комбинировании.

Вторая пара блоков связей, имеющих ранг IV, также играет не очень значительную роль при оценке и измерении результирующего бюджетного риска. В этой паре наблюдается явление симметричности, поскольку в одном блоке представлены прямые связи между рисками среды и рисками случая, а в другом – обратные связи между рисками. Благодаря этому можно выявить взаимные связи между рисками согласно ранее введенной классификации.

Предложенное ранжирование не предполагает первичности или вторичности самих рисков из различных групп. В любой ситуации, риски остаются равнозначными при сложении их величин с целью получения общего бюджетного риска. Но классификация и анализ связей позволяют выявить приоритетность рисков. Исследование рисков посредством их связей между собой предоставляет возможность проводить анализ чувствительности все системы рисков при колебании какого-либо одного риска. В результате наблюдается возбуждение или затухание реакции по всей цепочке или сети рисков. Построение математической модели значительно упрощает поставленную задачу с практической точки зрения, т.к. уже на стадии планирования бюджета появляется возможность определить вероятные критические ситуации, которые могут возникнуть при исполнении бюджета из-за развития рисков. С учетом бюджетной специфики, ближайшей аналогией служит практика, применяемая при определении устойчивости в банковском секторе, которая проводится с использованием т.н. стресс-тестов.

Непосредственное рассмотрение связей между рисками проведено в матрице (приложение 4), поле которой разделено на 9 блоков, соответствующих числу комбинаций между 3-мя группами рисков – среды, системы и случая. Наличие связи и ее направление в матрице обозначается стрелкой « $\leftarrow$ ». Это говорит о том, что риск с номером колонки оказывает влияние на риск с номером строки. В случае если связь между рисками не выявлена, в ячейке ставится прочерк.

Наибольший интерес представляют блоки, обведенные жирной линией, т.к. в

них происходит разнообразное взаимодействие рисков системы друг с другом и с прочими рисками. Эти блоки в совокупности образуют крестовидную фигуру, выделенную серым фоном и включающую ячейки, в которых отражено 120 потенциальных прямых связей, но в результате анализа выявлено только 92 таких связи. Связей между некоторыми рисками не обнаружено.

В итоге после проведенного аналитического рассмотрения получено 148 связей между рисками (таблица 2.2).

Таблица 2.2

Систематизация числа связей между рисками

Риск	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
влияет	7	9	7	9	12	9	9	9	10	10	10	14	13	10	10
зависит	8	9	6	5	10	11	14	13	14	13	14	0	7	12	12

Рассчитано нами.

Среди выявленных связей имеется 20 связей ранга I, 45 связей ранга II, 27 связей ранга III и 56 связей ранга IV (таблица 2.3).

Таблица 2.3

Количество связей по рангам и группам рисков

	Риски среды	Риски системы	Риски случая
Риски среды	Ранг IV 10 связей	Ранг III 9 связей	Ранг IV 19 связей
Риски системы	Ранг II 20 связей	Ранг I 20 связей	Ранг II 25 связей
Риски случая	Ранг IV 14 связей	Ранг III 18 связей	Ранг IV 13 связей

Рассчитано нами.

Учитывая, что детальная характеристика всех выявленных связей в рамках настоящего исследования невозможна, мы провели идентификацию устойчивых связей в разрезе блоков с учетом их ранга. Согласованность связей рисков оценивалась по критериям непротиворечивости, адекватности, релевантности и сопоставимости, активно применяемым в экономических исследованиях (Рощина И.В., 2008).

Рассмотрим в качестве примера блок связей «Риски среды → Риски системы» с рангом II.

Связь рисков 1.1 → 2.2 возникает в ситуации, когда предпринимательские риски оказываются настолько сильными, что приводят к ликвидации бизнеса или потери им своего легального характера. В случае, когда масштаб рисков оказывается значительным, такой процесс отражается на структуре доходов бюджета, сокращая доли определенных налоговых поступлений. Примером таких дисбалансов является периодическое расширение или сжатие масштабов малого бизнеса, более других подверженного предпринимательским рискам, но оперативно выводящего финансовые показатели из-под налогообложения. В обоих вариантах структура доходов претерпевает дополнительные рисковые стрессы.

Связь рисков 1.1 → 2.3 возникает в ситуации, когда бюджет становится источником для оплаты приобретения товаров, работ или услуг в интересах органов власти и управления, например, при проведении государственных или муниципальных закупок. В этом случае бюджет, будучи финансовым фондом, выступает гарантом оплаты заключенного в результате торгов контракта. Поскольку контракт предполагает участие рыночного контрагента, неизбежно возникает вероятность появления многочисленным хозяйственных и иных рисков. Контрагент сознательно или по независящим от него причинам может нарушить условия контакта, подвергаясь воздействиям конкурентных, валютных или финансовых рисков (Ильин В.В., 2008). В случае, когда обоими участниками контракта являются рыночные контрагенты, такие риски обеспечивают непропорциональное распределение выгоды между ними, что является важной

компонентой всего рыночного механизма. Но в случае, когда одной стороной выступает орган власти и управления, а плательщиком является бюджет, такое распределение риска создает только дополнительные риски для структуры расходов бюджета, что выражается в превышении запланированных расходов или невозможности проведения закупки.

Связь рисков 1.1 → 2.4 возникает в ситуации, когда предпринимательские риски, которые будут сопровождать хозяйственную деятельность в предстоящем периоде, не получают предварительной оценки на стадии планирования бюджета. В итоге их воздействие, в том числе реализованное посредством рисков 2.2 и 2.3, при исполнении бюджета создает угрозу для его сбалансированности. Поступления ключевых налогов сокращаются, а внеплановые расходы возрастают.

Связь рисков 1.1 → 2.5 возникает в ситуации, когда риск, традиционно возникающий при проведении финансовых операций, становится причиной неудачного размещения облигационного займа, эмитируемого, например, региональными органами власти для обеспечения покрытия планируемых расходов. В этом случае первый риск посредством внутренней связи провоцирует возникновение или усиление другого риска.

Связь рисков 1.2 → 2.2 возникает в ситуации, когда показатель инфляции, формируясь в различных секторах экономики в различных величинах, начинает оказывать разнонаправленное воздействие на налогооблагаемую базу конкретного бюджета. А это, в свою очередь, видоизменяет объемы и структуру его доходов. Инфляция предполагает постоянную переоценку основных налогооблагаемых баз. От степени точности прогноза бюджета напрямую зависит степень точности прогноза и плана доходной части бюджета. Инфляционный процесс оказывает не меньшее воздействие на показатели таможенных сборов и платежей, поскольку инфляция является важным корректирующим показателем экспортно-импортных операций.

Связь рисков 1.2 → 2.3 возникает в любой ситуации, где оценка размера ожидаемой инфляции на предстоящий бюджетный период является обязательным

атрибутом бюджетного планирования и прогнозирования. Подавляющая часть расходов бюджета производится в денежном выражении. Инфляция, изменяя покупательную способность денег, отклоняет величину формального объема платежей от реального объема. Это автоматически сказывается на размере требуемых инфляционных расходов и на их структуре. Рассматриваемая связь бюджетных рисков является наиболее опасной для бюджета, из-за того, что, во-первых, является взаимной и, во-вторых, затрагивает интересы большинства принципалов (Кукуева И.Г., 2006). Взаимность связи проявляется в способности расходной части бюджетной системы страны мультиплицировать инфляцию, т.к. она непосредственно влияет на конечное потребление. Чем значительнее государственный сектор экономики, тем сильнее действует такой мультипликатор. Это особенно наглядно в случае, когда бюджетное перераспределение занимает значительную долю от ВВП, например, в России, где этот показатель составляет 36-37% от ВВП (Министерство финансов России, 2014).

Связь рисков 1.2 $\rightarrow$ 2.4 возникает в ситуации, когда инфляция непропорционально влияет на доходы и расходы бюджета, создавая риск несбалансированности. Различное воздействие наблюдается в бюджетах, доходы которых в значительной степени зависят от местных налогоплательщиков, основой хозяйственной деятельности которых являются товары, работы и услуги, в меньшей степени подверженные инфляционному удорожанию в силу специфических рыночных условий (высокая конкуренция, зависимость от импорта и проч.). В то же время, расходная часть наоборот, формируется под воздействием динамичных инфляционных процессов. В итоге неизбежно возникает бюджетный дисбаланс. Обратная ситуация приводит к профициту бюджета, то все равно говорит о наличии риска несбалансированности.

Связь рисков 1.2 $\rightarrow$ 2.5 возникает в ситуации, когда в бюджет необходимо привлекать внешние источники финансирования. Как правило, речь идет о внебюджетных источниках, привлекаемых на условиях возвратности и платности. Это, например, кредитные займы. В условиях высокой инфляции автоматически

происходит рост ссудного процента, что делает заем дороже. Риск зависимости от внешних источников повышается. При достижении высокого относительно размера инфляции процента, привлечение займа становится проблематичным или вообще невозможным.

Связь рисков 1.3 → 2.2 возникает в ситуации, когда периодический характер контроля со стороны налоговых и таможенных органов – основных администраторов доходов бюджетной системы страны, приводит к росту риска структуры доходной части бюджетов. Данная связь является устойчивой и определение закономерностей в ней позволяет заранее прогнозировать возможные риски своевременного и полного поступления платежей в бюджет. Повышение эффективности контроля пропорционально снижает величину зависящего риска.

Связь рисков 1.3 → 2.3 возникает регулярно, из-за того, что недостаточность финансового контроля приводит к отклонению показателей исполнения бюджета относительно плана. Наблюдаемое снижение уровня контроля на стадии планирования бюджетов, например, со стороны представительного органа власти силами Счетных палат, создает условия для увеличения риска структуры расходов еще до исполнения бюджета. Дискретность контроля не позволяет гарантировать высокого уровня точности планирования и соответствия бюджетного плана интересам принципалов. Принимая во внимание последний аргумент, данную устойчивую связь нужно оценивать в качестве одной из основных, обеспечивающих уровень результирующего риска для бюджета.

Связь рисков 1.3 → 2.4 возникает в ситуации, когда ослабление контроля, вызванное высоким риском его дискретности, создает условия для потери сбалансированности бюджета в течение периода его исполнения. Поскольку данная связь является устойчивой, управление первым риском позволяет сокращать второй и наоборот. Развернутая система контроля и прогнозирования текущих потоков поступлений и платежей предоставляет возможность гарантировать положительный эффект для соответствия сумм доходов и расходов.

Связь рисков 1.4 $\rightarrow$ 2.1 возникает автоматически в любой ситуации, ведь это прямая устойчивая связь образуется из-за связанности факторов обоих рисков. В любой ситуации снижение платежеспособности будет сказываться на нарушении ритмичности платежей в бюджет. Это будет происходить постоянно, не зависимо от того, насколько жестко администрируется очередность платежей налогоплательщиков. В случае незначительного увеличения первого риска можно прогнозировать прямо пропорциональное увеличение второго.

Связь рисков 1.4 $\rightarrow$ 2.2 также возникает автоматически в любой ситуации по следующим причинам. Принимая во внимание, что снижение платежеспособности происходит непропорционально, отдельные категории налогоплательщиков будут в большей или меньшей степени изменять сроки и суммы перечислений различных налогов в бюджет. Это отразится на структуре его доходов. На примере этой связи видно, как наличие устойчивости позволяет формировать систему управления рисками. Достаточно проследить цепочку рисков до ее начала и затем предпринять меры по сокращению первопричины. Не менее эффективной мерой будет разрыв цепочки путем ослабления или прекращения связей. Наконец, есть возможность частичного сглаживания влияющего риска, после чего резко сокращается зависимый.

Связь рисков 1.4 $\rightarrow$ 2.4 возникает в ситуации, когда массовое снижение платежеспособности в конечном итоге сказывается на сбалансированности бюджета. Бюджет попадает в категорию должника, поскольку его доходная часть перестает формироваться в соответствии с планом. Возникает мультипликация рисков, ставшая причиной упомянутого острого кризиса неплатежей в 90-е годы в России. Разрешение кризиса произошло путем разрыва взаимной связи. Но прямая связь рисков сохраняется до настоящего времени из-за своей высокой устойчивости.

Связь рисков 1.4 $\rightarrow$ 2.5 возникает в ситуации, когда дефицит свободных денежных средств, ставший одной из основных причин снижения платежеспособности, препятствует возможности привлекать в бюджет заемные средства для покрытия дефицита в виде облигационного займа. В результате

этого, бюджет будет вынужден прибегать к кредитному займу, что скажется на цене его обслуживания в последующих бюджетных периодах.

Связь рисков 1.5 → 2.1 возникает в любой ситуации, ведь формирование принципов, на которых функционирует весь платежный механизм, является прерогативой органов власти и управления. В их компетенцию входит определение особенностей процедуры платежей, поступающих в бюджетную систему и из нее. Бюджетная регламентация подчиняется логике политической целесообразности. Поэтому снижение или повышение ритмичности в движении денежных средств через бюджет и соответствующее изменение второго риска напрямую зависит от первого.

Связь рисков 1.5 → 2.2 возникает постоянно, поскольку характер бюджетной системы предопределяется политическими решениями¹⁶. От них зависит структура доходов бюджета, начиная от определения разных видов налогов и заканчивая подробной регламентацией порядка налогового администрирования. Это касается и прочих доходов бюджета – таможенных и иных платежей, доходов от управления имуществом и т.д.

Связь рисков 1.5 → 2.3 возникает постоянно в любой ситуации, ведь в случае с расходами вообще нет иных оснований для определения приоритетности различных направлений, кроме политических¹⁷. Органы власти и управления руководствуются данными приоритетами, что приводит к ежегодной борьбе агентов за возможность распоряжаться бюджетными ресурсами в целях выполнения своих полномочий и обязательств перед принципалами. Каждый агент заинтересован в увеличении «своей» доли в расходах бюджета, потому что в

¹⁶Примером связи между данными рисками является инициатива Президента РФ, высказанная им 4.12.2014 г. в Послании Федеральному собранию: «Предлагаю на ближайшие 4 года зафиксировать действующие налоговые условия и к этому вопросу больше не возвращаться, не менять их». Источник: <http://kremlin.ru/news/47173>. (дата обращения 05.12.2014 г.).

¹⁷Эта связь иллюстрируется инициативой Президента РФ, высказанной им 4.12.2014 г. в Послании Федеральному собранию: «На ближайшие 3 года мы должны поставить задачу ежегодно снижать издержки и неэффективные траты бюджета не менее чем на 5 процентов от общих расходов в реальном выражении». Источник: <http://kremlin.ru/news/47173>. (дата обращения 05.12.2014 г.).

этом случае его деятельность существенно облегчается. Результаты этой деятельности становятся видны принципалам, оценка работы данного агента повышается, что автоматически повышает шансы на выживание структуры агента в перспективе.

Связь рисков 1.5 → 2.4 возникает в ситуации, когда факт появления или исчезновения дефицита бюджета становится параметром оценки политической составляющей в работе органов власти. По наличию дефицита и мерам, предпринимаемым для его ликвидации, проводится оценка способностей действующей политической силы по сохранению власти. Связь между рисками становится устойчивой, ведь агенты будут прилагать основные усилия для достижения сбалансированности бюджета, невзирая на экономические реалии. Это положительно, но ситуация будет обратной, когда ликвидация дефицита не является приоритетом, приводя к негативным последствиям. Политические интересы требуют, например, роста расходов бюджета, не соответствующих возможностям национальной экономики или, наоборот, снижения налогового бремени без переоценки расходных обязательств. В таком случае благодаря рассматриваемой связи, размер дефицита, как и риск несбалансированности бюджета, возрастает.

Связь рисков 1.5 → 2.5 возникает в ситуации, когда в целях достижения политических интересов, возрастающие потребности в средствах принуждают прибегать к использованию внешних источников финансирования дефицита бюджета. Данная связь действует и в случае, когда политика руководства страны не соответствует пониманию мировой экономической или политической системы, что делает заимствования на внешних рынках невозможным. Еще одним примером является сознательный отказ государства от использования внешних займов для придания бюджету статуса независимого финансового фонда, позволяющего проводить независимую экономическую, оборонную и иную политику.

Детальная характеристика блоков связей, где источником являются риски системы, а именно «Риски системы → Риски среды» с рангом III, «Риски системы

→ Риски системы» с рангом I и «Риски системы → Риски случая» с рангом III, приведена в приложении 5.

Блок связей «Риски случая → Риски системы» с рангом II представлен следующими связями.

Связь рисков 3.1 → 2.1 возникает в ситуации, когда ошибка при организации и проведении исполнения бюджета приводит к задержкам поступлений средств в доходную часть и платежей из расходной части бюджета. Примером первой задержки могут стать ошибки при расчете налоговых сумм и оформлении платежных документов налогоплательщиками, ошибки банка при перечислении средств, ошибки казначейства при зачислении, ошибки налогового органа, как главного администратора доходов и т.д. В случае с расходами источниками ошибки становятся решения органов власти и управления, бюджетных организаций, органов казначейства и прочих агентов - участников бюджетного процесса.

Связь рисков 3.1 → 2.2 возникает в ситуации, когда из-за допущенных ошибок объем или структура доходов бюджета формируются неверно. Такие ошибки допускаются на стадии планирования доходов бюджета или в процессе утверждения его в представительном органе власти. Различаются ошибки, совершенные в условиях высокой неопределенности и ошибки, совершенные из-за некомпетентности специалистов. В первом случае, прогнозная оценка величины и структуры доходов будет неверной по причинам, находящимися за пределами возможностей специалистов, осуществляющих ее. Во втором случае возникает необходимость обучения, наказания или замены таких специалистов.

Связь рисков 3.1 → 2.3 возникает в ситуации, когда из-за допущенных ошибок объем или структура расходов формируются неверно. Такие ошибки допускаются на стадии планирования расходов бюджета, в процессе утверждения его в представительном органе власти или в процессе исполнения. Поскольку, в отличие от доходной части бюджета, расходная часть находится под полным контролем агентов, в этом случае допускаемые ошибки совершаются, в основном, только из-за некомпетентности специалистов, что предполагает наличие

механизма их обучения, наказания или замены.

Связь рисков 3.1 → 2.4 возникает в ситуации, когда накопленная масса ошибок приводит к несбалансированности бюджета. Анализ бюджетов различных уровней показывает, что при определении самого факта дефицита и его размера допускаются ошибки. Основная ошибка – это сознательное допущение дефицита на стадии планирования и утверждения с последующим благополучным бездефицитным исходом в процессе исполнения. В этом случае причины ошибок группируются по рассмотренному принципу, т.е. по степени возможности их учета и устранения агентами. Неуправляемые причины повышают объективированную составляющую риска несбалансированности.

Связь рисков 3.1 → 2.5 возникает в ситуации, когда накопление за продолжительный период ошибочных решений и связанных с ними операций приводит к возникновению устойчивой зависимости бюджета от внешних источников финансирования. Основным источником такого рода ошибок являются именно решения. Например, решения о поддержке предпринимательской деятельности путем льготного кредитования из бюджетных средств или компенсация части процента по коммерческим кредитам малому и среднему бизнесу являются ошибочными в случае, когда данный бюджет нуждается в заимствованиях. В итоге, помимо создания неконкурентных условий для отдельных бизнес-структур, бюджет получает прямой ущерб в виде разницы в процентах по привлекаемым и предоставляемым кредитам.

Связь рисков 3.2 → 2.1 возникает в ситуации, когда постоянно присутствующая возможность появления непредвиденных обстоятельств реализуется, что нарушает ритмичность поступления средств в бюджет или платежей из него. Такими обстоятельствами являются объективированные форс-мажорные препятствия при проведении платежей, например, угроза приостановления транзакций с участием международных платежных систем или серьезный сбой в работе автоматизированных систем казначейского исполнения бюджета.

Связь рисков 3.2 → 2.2 возникает в ситуации, когда неожиданно

возникающие обстоятельства приводят к сокращению или увеличению ожидаемого поступления доходов в бюджет, что приводит к искажению его структуры или всего объема. Невозможность предвидения демонстрируется тем фактом, что по мере исполнения бюджета фактическое поступление доходов отличается от планового. В такой ситуации, после проведенного исследования всех рисков, способных оказать влияние на этот показатель, приходится согласиться, что были задействованы дополнительные факторы, которые не идентифицированы, поскольку они объективно непредсказуемы. Рассматриваемый риск призван решить проблему неравенства полученного результата и результата, получаемого от действия суммы определяемых и классифицируемых операционных рисков. Разница относится на счет принципиальной непредсказуемости.

Связь рисков 3.2 → 2.3 возникает в ситуации, когда неожиданно возникающие обстоятельства приводят к увеличению или сокращению предполагаемых расходов бюджета, что приводит к искажению их структуры или объема. Невозможность предвидения демонстрируется тем фактом, что по мере исполнения бюджета фактическое финансирование расходов отличается от планового. В такой ситуации, как и в предыдущей, после проведенного исследования всех рисков, способных оказать влияние на этот показатель, приходится согласиться, что были задействованы факторы, которые не идентифицированы, поскольку они были объективно непредсказуемы.

Связь рисков 3.2 → 2.4 возникает практически всегда, ведь принятие подавляющего числа бюджетов в России происходит в несбалансированном виде. Косвенно это говорит о выработавшейся у агентов привычке ежегодно мириться с объективной неопределенностью и непостижимостью факторов, под воздействием которых формируются параметры бюджета. Норма о приемлемости планового дефицита содержится в Бюджетном Кодексе РФ, что говорит о правовом закреплении такой традиции. На нормативном уровне установлена возможность неопределенности.

Связь рисков 3.2 → 2.5 возникает в ситуации, когда совокупность

непредсказуемых факторов приводит к необходимости привлекать дополнительное внешнее финансирование. Неопределенность текущей и перспективной социально-экономической ситуации, свойственная современной России, стала условием перманентной готовности агентов обращаться за финансовой помощью из вышестоящего бюджета или привлекать заемные средства из коммерческого сектора.

Связь рисков 3.3 → 2.1 возникает в ситуации, когда кризис становится одной из основных причин задержки движения средств через бюджет. Причина такой связи кроется в способности кризиса затормаживать движение любых капиталов. Из этого правила нет исключений для денежных средств, поступающих в виде платежей в бюджет и из него. Нарушение ритмичности восстанавливается по мере выхода из острой фазы экономического кризиса, достигая своего стандартного уровня, предусмотренного национальными особенностями бюджетного процесса.

Связь рисков 3.3 → 2.2 возникает в ситуации, когда экономический кризис не позволяет обеспечить налоговые и иные поступления в бюджет в размерах, предполагавшихся до его наступления. Причинами этого является как общее равномерное ухудшение экономического положения налогоплательщиков, так и непропорциональное ухудшение, зависящее от степени поражения кризисом отдельных секторов или отраслей экономики (Кудрин А., 2012). В первом случае можно рассчитывать на сохранение структуры доходов при возможном снижении их общего объема. Во втором случае наоборот, гарантированно произойдет изменение структуры доходов, но их общий объем как сократиться, так и возрасти в зависимости от того, какие сектора экономики активно участвуют в формировании доходов данного уровня бюджетной системы и в какой степени они затронуты кризисом.

Связь рисков 3.3 → 2.3 возникает в ситуации, когда кризисные факторы требуют дополнительных затрат бюджета, особенно в части социальных расходов, производимых с целью защиты материальных интересов проживающих на территории юрисдикции бюджета принципалов. Увеличение размеров выплат зависимому от бюджета населению является закономерным шагом со стороны

агентов по компенсации негативных кризисных явлений, среди которых на первом месте находится рост инфляции. Расходы могут потребоваться для поддержки малого и среднего предпринимательства, которое оказывается более чувствительным к кризису.

Связь рисков 3.3 → 2.4 возникает в ситуации, когда совместное действие кризисных факторов приводит к неизбежному возникновению бюджетного дисбаланса. Можно сказать, что дефицит бюджета становится классической реакцией государственного сектора на приходящий кризис. Во многом это связано с политической волей агентов, не готовых к резкому кардинальному пересмотру бюджета сообразно изменившимся условиям. По этой причине агенты соглашаются с наличием текущего дефицита в расчете на получение финансовой помощи из вышестоящего бюджета или в расчете на заемные средства (при условии, что обязательства по возврату будут проблемой последующих итераций агентов). Они не готовы применять полноценный кризисный, а значит, болезненный для принципалов, вариант бюджета.

Связь рисков 3.3 → 2.5 возникает в ситуации, когда наступление экономического кризиса требует привлечения дополнительного внешнего финансирования из-за возникновения дополнительных расходных потребностей при стабильном или сокращающемся уровне доходов. Это тоже устойчивая связь, т.к. привлечение финансовой помощи или заемных средств является закономерным при ограниченном наборе способов обеспечения сбалансированности бюджета в кризисный период. Приближение или наступление острой стадии экономического кризиса приводит к закономерной потере интереса инвесторов к государственным ценным бумагам¹⁸.

Связь рисков 3.4 → 2.1 возникает в ситуации, когда коррупция становится фактором, определяющим график перечисления платежей из бюджета в адрес контрагентов за поставленные ими товары, выполненные работы или оказанные

¹⁸Так предкризисное состояние долгового рынка на 09.12.2014 г. повысило доходность по облигациям Федерального займа (ОФЗ) России с погашением в 2017 г. до 13,09% при том, что на 01.01.2014 г. этот показатель составлял всего 7,21%. Источник: «Российский долг теряет инвесторов» // Газета «Ведомости». – 09.12.2014 г. - № 229(3733).

услуги. Общеизвестно, что при переходе на систему государственных и муниципальных закупок коррупция переместилась из этапа выбора контрагента в этапы исполнения и завершения. Своевременность платежей стала предметом коррупционной ренты. В случае поражения коррупцией системы принятия результатов контрактов и связанной с ней системы оплаты, риск ритмичности исполнения расходной части бюджета возрастает.

Связь рисков 3.4 → 2.2 возникает в ситуации, когда коррупция становится серьезной причиной для возникновения серьезных дефектов¹⁹ при налоговом и, особенно, при таможенном наполнении бюджета. Коррупционность налогового и таможенного сектора администрирования доходов бюджета пропорциональна степени вовлечения чиновника в процесс принятия того или иного решения. Обилие неформализованных процедур на стадии оформления документов неизбежно приводит к распределению ренты, что, в свою очередь оказывает негативное воздействие на риск структуры доходов бюджета.

Связь рисков 3.4 → 2.3 возникает постоянно, т.к. коррупция всегда искажает структуру расходов бюджета. Это влияние проявляется в расхождении формальной и содержательной структуры. Формальная структура расходов зафиксирована в бюджетном плане, в денежных платежах в процессе его исполнения и, в конечном итоге, в отчете об исполнении бюджета. Содержательная структура образуется в результате изменения формальной структуры на величину денежных средств, использованных в статьях бюджетных расходов для коррупционных платежей.

Связь рисков 3.4 → 2.4 возникает в ситуации, когда пораженные коррупцией агенты уже не в состоянии обеспечить сбалансированность бюджета. Как правило, такая ситуация характерна для стран третьего мира, располагающих богатыми природными ресурсами, но не способными в силу разнообразных

¹⁹Из-за незаконного трансграничного предпринимательского оборота, возможного благодаря высокому уровню коррупции, только пять африканских стран (Гана, Кения, Мозамбик, Танзания и Уганда) коллективно потеряли приблизительно 15 миллиардов долларов США в налоговых поступлениях в период 2002–2011 гг., что составляет примерно 10% совокупных бюджетных доходов данных стран. (Global Financial Integrity, 2014)

причин сформировать эффективную систему государственного управления или не имеющих развитых институтов гражданского общества и общественного контроля за бюджетным механизмом. Россия не относится к числу таких стран, но вероятность такой угрозы сохраняется по указанным причинам.

Связь рисков 3.4 → 2.5 возникает в ситуации, когда бюджет формируется несбалансированным в расчете на получение займа в кредитном учреждении на условиях, допускающих коррупционную составляющую. В этом случае завышенная величина процента по кредиту, продолжительность периодов выплаты и общий срок погашения становятся параметрами, определяющими размер коррупционной ренты. Наличие у агента коррупционного интереса, благодаря данной связи, обеспечивает возрастание риска зависимости от внешних источников, потому что агент теряет заинтересованность в использовании иных способов увеличения собственных доходов территории или оптимизации неэффективных расходов бюджета.

Связь рисков 3.5 → 2.1 возникает в ситуации, когда бюджетные новшества касаются механизмов перечисления платежей в бюджет и из бюджета. Арсенал такого влияния весьма широк – от изменения налогового законодательства до реорганизации казначейского исполнения бюджетов различных уровней. Учитывая, что бюджетное развитие по всем направлениям происходит практически непрерывно, этот фактор дестабилизирует платежную систему и повышает уровень риска ритмичности.

Связь рисков 3.5 → 2.2 возникает в ситуации, когда новации бюджета оказывают влияние на показатели его доходов. Введение новых налогов и сборов не является единственным примером, демонстрирующим такую связь. Она проявляется случае изменения бюджетного устройства на региональном и муниципальном уровнях в связи с образованием по решению субъекта РФ новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района с соответствующим перераспределением отдельных налоговых и неналоговых источников доходов бюджетов.

Связь рисков 3.5 → 2.3 возникает в ситуации, когда перманентное развитие

бюджета затрагивает его расходную часть. Анализируя темпы преобразования в области бюджетного финансирования, становится видно, что именно в области формирования и исполнения расходной части происходит наибольшее количество разнообразных реформаций. Это вызвано многоаспектностью бюджетных расходов, которые олицетворяют собой саму суть бюджетного механизма. Вовлечение бюджета, как общественного финансового фонда в общую сферу финансов страны в основном происходит благодаря производимым расходам. Поскольку бюджетные расходы являются первым источником, который используется для решения разрастающихся проблем принципалов, они должны готовиться к постоянному и непрерывному видоизменению.

Связь рисков 3.5 $\rightarrow$ 2.4 возникает в ситуации, когда последствием новаций бюджета становится его дисбаланс. Как правило, такая связь проявляется, когда нововведения происходят точечно и затрагивают только какую-то часть бюджета. Например, снижение ставок налогов или сокращение налогооблагаемых баз без учета реалий расходной части бюджета или наоборот, расширение расходных обязательств без анализа и среднесрочного прогноза возможных поступлений в бюджет. Данная связь предполагает необходимость внедрения комплексных новаций, когда есть возможность предусмотреть все их негативные последствия.

Связь рисков 3.5 $\rightarrow$ 2.5 возникает в ситуации, когда развитие бюджета приводит к возникновению зависимости бюджета от внешних источников. В основном это происходит в сфере межбюджетных отношений, многолетнее реформирование которых преследует своей целью повышение самостоятельности бюджетов всех уровней, но на практике размеры межбюджетных перечислений в различных формах остаются стабильными. Причины этого находятся в самих новшествах, стимулирующих не только стремление субъектов Федерации к расширению своей финансово-бюджетной самостоятельности, но и тормозящие этот процесс с целью сохранения зависимости регионов от федерального бюджета.

Рассмотренные варианты парных связей между рисками имеются в бюджетном механизме при соответствующих условиях. Данные условия

гипотетические и вероятность их одномоментного проявления не высока. Комбинации жизнеспособны и при необходимости должны детализироваться для практического моделирования суммы рисков применительно к конкретному бюджету. Для этого мы провели дополнительную квалификацию парных связей по блокам и рангам с усложнением связей до 3-х и более с целью формирования отдельных цепочек или полной сети рисков.

2.2 Сетевая модель оценки бюджетных рисков

Отдельные бюджетные риски имеют между собой не только прямые связи, но и взаимные (таблица 2.4). Это говорит об их особенной роли при моделировании картины бюджетных рисков.

Таблица 2.4

Количество прямых и взаимных связей по блокам

	Риски среды	Риски системы	Риски случая
Риски среды	Прямых связей 6 Взаимных связей 2	Прямых связей 0 Взаимных связей 9	Прямых связей 9 Взаимных связей 10
Риски системы	Прямых связей 11 Взаимных связей (-) ²⁰	Прямых связей 0 Взаимных связей 10	Прямых связей 7 Взаимных связей 18
Риски случая	Прямых связей 4 Взаимных связей (-)	Прямых связей 0 Взаимных связей (-)	Прямых связей 7 Взаимных связей 3

Рассчитано нами.

Система из 15 рисков имеет максимально 210 потенциально возможных

²⁰Прочерк не означает отсутствия связи между рисками из данных групп. Поскольку речь идет о взаимной связи, она учитывается как одна и отражается в других симметричных блоках во избежание повторов. Правильность подсчета определяется: $148=44+52*2$.

парных связей. В этом случае гарантированно получается 105 взаимных связей, т.к. общее число включает прямые связи рисков друг с другом. Это означает, что диапазон зависимости внутри системы более узкий. Он находится в рамках от 0 связей в случае, если риски вообще не влияют друг на друга, до 105 прямых связей в случае, если зависимость рисков не повторяется, или до 105 непосредственно взаимных парных связей. Поэтому при потенциально максимальном числе связей образуется конечное количество комбинаций, а именно 106.

Часть рисков не имеют связей из-за начальных условий их формализации. Общее количество связей 148 распределяется на 44 прямых и 52 взаимных связи, что дает в итоге 96 или 45,7% от потенциально возможного количества. Такое сокращение в значительной степени упрощает задачу построения сети бюджетных рисков. Принимая во внимание усложнение разрядности связей до 3-х и более, окончательная сеть рисков оказывается сложной системой, сопровождающей функционирование бюджетного механизма.

Визуализация общей картины представлена в приложении 6.

Здесь все прямые и взаимные связи распределены по двум областям. В правой верхней области матрицы знаком «» отмечены только взаимные связи. Учитывая, что такие связи предполагают участие двух рисков, связи отмечены только один раз во избежание повторов при подсчете общего их числа. Например, отсутствие в матрице значка о наличии связи между рисками 1.2 и 2.2. не говорит о том, что ее нет, т.к. она отражена во взаимной связи 2.2. и 1.2.

В левой нижней части отражены только прямые связи. Наряду с использованным ранее знаком «» применяется знак «», что также означает направление действия связи от риска к риску, но уже не «вниз и налево» и «слева и вверх».

В рамках одной матрицы видны все ситуации бюджетных рисков. В ней наглядно представлено, с какой плотностью или разряжением распределились связи рисков из различных групп в различных блоках. Численные данные по

количеству связей в разрезе групп приведены в таблице 2.5.

Таблица 2.5

Сгруппированное количество прямых и взаимных связей

Ранг связей	Группа влияющих рисков	Группа зависимых рисков	Всего число связей	Число прямых связей	Число взаимных связей
I	Риски системы	Риски системы	20	0	10
II	Риски случая	Риски системы	25	7	18
II	Риски среды	Риски системы	20	11	-
III	Риски системы	Риски случая	18	0	-
III	Риски системы	Риски среды	9	0	9
IV	Риски случая	Риски среды	19	9	10
IV	Риски среды	Риски случая	14	4	-
IV	Риски случая	Риски случая	13	7	3
IV	Риски среды	Риски среды	10	6	2
Итого связей			148	44	52

Рассчитано нами.

Рассмотрение представленной комбинации рисков и их связей позволяет выявить некоторые особенности, которые нужно учитывать при модельных расчетах бюджетного риска.

1. Основная масса взаимных связей формируется с участием рисков из группы бюджетной системы, что закономерно, коль скоро речь идет именно об исследовании бюджетных рисках. Наибольшее количество таких связей (37 из 52) наблюдается в блоках с рангами I, II и III. Блок с рангом I вообще имеет полный набор взаимных связей всех рисков со всеми рисками.

2. Наблюдается больше взаимных связей рисков бюджетной системы с рисками случая, чем с рисками среды. Соотношение составляет 18 на 9. Это

говорит о том, что экономические, политические и социальные факторы в меньшей степени соотносятся с бюджетом, чем его подверженность случайным факторам. Только 3 из 5-ти рисков случая имеют полный набор взаимных связей со всеми рисками системы. Это риск ошибки, риск коррупции и риск развития бюджета. Риск экономического кризиса занимает также значимое место, имея взаимные связи с 3-мя рисками системы.

3. Блоки с рангом IV имеют в совокупности только 15 взаимных связей, в основном сосредоточенных между группами рисков среды и случая (10). Это тоже закономерно, поскольку особенность рисков случая заключается в их способности оказывать неожиданное и непредсказуемое влияние на любую систему, а не только на бюджет. С другой стороны, внешняя для бюджета среда способна генерировать множество импульсов, которые в состоянии провоцировать наступление случайных событий. Это происходит из-за того, что многие решения, принимаемые в этой среде, сами имеют случайный характер или из-за того, что они являются многофакторными, что означает их способность передавать свои импульсы по большому числу каналов.

4. Внутри блока «Риски среды – риски среды» с рангом IV выявлено незначительное количество взаимных связей, а именно 2-е с участием риска инфляции (2), риска снижения платежеспособности налогоплательщиков (1) и риска политической конъюнктуры (1). Это также признается закономерным, т.к. любое нестандартное состояние внешней по отношению к бюджету среде базируется на тройственности рисков, в эпицентре которой находится риск инфляции.

5. Аналогичная ситуация наблюдается внутри блока с рангом IV «Риски случая – риски случая» Здесь имеется также мало взаимных связей, а именно 3 с участием риска ошибки (2), риска коррупции (2) и риска развития бюджета (2). Это позволяет сделать вывод о наличии 3-х взаимных связей, создающих замкнутый контур рисков. В этом случае цепочка, состоящая из 3-х рисков, находится в режиме самоиндукции бюджетного риска, которая развивается по всем 6-и возможным траекториям, независимо от того, какой риск стал

источником импульса.

6. В случае с прямыми связями наблюдаются другие закономерности. Здесь лидерами являются блоки с рангом IV. Но и тут особенно выделяются блоки, где участвуют риски случая. Они обеспечивают 20 прямых связей, в том числе 7 внутри самой группы и 13 при связях с рисками среды. Дополнительно 6 прямых связей имеются внутри группы среды. На блоки с рангом II и III приходится только 18 прямых связей из 44.

7. Блок I вообще не имеет прямых связей, т.к. все риски бюджетной системы имеют только взаимные связи. И снова это закономерно, ведь риски изначально были выделены в особую группу по своей важности, как непосредственно определяющие параметры бюджета. Значение каждого отдельного риска здесь трансформируется в совокупный риск группы только посредством силы и гибкости взаимных связей между ними.

После анализа всех возможных комбинаций связей между рисками нужно придать матрице связей максимум индивидуальности, соответствующей конкретному исследуемому бюджету. Для этого нужно выделить только те связи, которые присутствуют при его планировании, утверждении и исполнении. Предложенная совокупность рисков и рассмотренная совокупность связей между ними представляют собой максимальные границы пространства бюджетного риска. В то же время, каждый отдельный бюджет при всем единообразии бюджетной системы страны является особенным. Он формируется по единым принципам определения доходов и расходов, но внутренние факторы, определяющие его размер и структуру, отличают его от аналогичных бюджетов на одном и том же уровне. Еще отчетливее видны различия между бюджетами, когда приходится наблюдать их на разных уровнях. Многообразие отличающих факторов делают каждый бюджет индивидуальным, что предполагает индивидуальный характер рисков.

Помимо этого, есть практическая задача, которая должна решаться посредством придания заданному бюджету конкретной картины его рисков со всеми их индивидуальными связями. Система из 15-ти предложенных рисков

создает сложную систему связей. Чем больше у отдельного бюджета будет выявлено индивидуальных черт, тем эффективнее моделирование цепочек и сети рисков. В идеальном случае количество важных рисков, т.е. рисков с максимальным числом устойчивых связей, не должно превышать 7-8. В этом случае агенты смогут охватить весь основной спектр проблем сначала при подготовке бюджетного плана, а затем и в ходе его исполнения.

Индивидуализация характеров связей позволяет не только описать конкретный бюджет на этапе его исследования. Основная ее задача состоит в оценке отдельных рисков и их комбинаций связей по траекториям, рассмотренным. Для этого нужно рассмотреть принципы и методы измерения как самих рисков, так и силы связей между ними. Говоря о связях между рисками в целях оценки величины результирующего риска, до настоящего момента предполагалась равнозначность рисков и связей, что требует дополнительного уточнения.

Для этого рассмотрим сначала силу рисков, а затем силу связей между ними.

Сила рисков – абстрактное понятие, которое зависит от следующих параметров.

1. Риски должны принимать равновесное участие в общей оценке.

Под равнозначностью рисков понимается сопоставимость по уровню значения каждого отдельного риска для бюджета. С учетом этого, требуется учесть все отдельные риски, исходя из базового предположения о равном влиянии каждого на получаемый результат. После проведенного исследования реального бюджета, сила каждого единичного риска должна корректироваться пропорционально степени его воздействия с помощью весовых коэффициентов. Коэффициенты призваны отразить индивидуальную степень воздействия. Полученные в итоге величины уровня значения у каждого риска будут различаться.

2. Риски способны принести бюджету ущерб или преимущества разной величины.

Это ограничения позволяет провести, с учетом индивидуальных

особенностей, определение силы каждого отдельного риска пропорционально масштабу последствий от его действия для бюджета или для его отдельных параметров. Воздействие не обязательно имеет негативный характер, поскольку риски способны компенсировать действие друг друга. Главный акцент делается на различии самой силы воздействия. Поэтому критерию можно условно выделить сильные и слабые риски. Основное внимание следует уделить сильным рискам, которые способны значительно трансформировать бюджетные показатели при их планировании или исполнении.

3. Риски могут изменять свою силу под воздействием силы связей между ними.

Эта особенность важно учитывать как при оценке единичной связи, будь она прямой или взаимной, так и при оценке силы всех связей в цепочке или сети связей. Важность этого параметра возрастает пропорционально удлинению цепочек или усложнению сети рисков. Допуская, что сила отдельных участвующих рисков изначально различна, то с учетом рассматриваемого параметра получается стремительное расширение факторов совокупной силы рисков с учетом их связей. Данным свойством во многом объясняется сложность всей конструкции бюджетного риска.

С учетом таких параметров сила рисков измеряется в процентах отклонений показателей от уровня, который бы они имели в случае отсутствия воздействия рисков. Для этого нужно измерять показатели дважды. Первый раз в идеальном состоянии, а второй раз – при воздействии рисков.

Моделирование идеального состояния представляет собой относительно простую задачу. Достаточно каждый бюджетный показатель рассматривать с позиции наибольшего благоприятствования по всем его составляющим. Например, поступление налоговых доходов в этом случае будет планироваться с учетом благоприятного прогноза экономического развития, который, в свою очередь, составлен с максимальным приближением к реалиям. Предполагается, что налогооблагаемые базы будут рассчитываться налогоплательщиками в полном соответствии с нормативным порядком и своевременно декларироваться.

Перечисление средств в доход бюджета будет производиться ритмично и без задержек поступать в распоряжение соответствующего уровня власти, исполнительная ветвь которой работает в оперативном взаимодействии с представительной для обеспечения максимальной эффективности бюджетно-налогового правового регулирования. Формирование доходной части бюджета будет максимально приближенным к идеальному.

Второй вариант подсчета налоговых доходов будет сложнее, т.к. он будет формироваться под воздействием проектируемых рисков. В этом случае вариант прогноза экономического развития изначально нужно рассматривать, как рискованный. Это означает его вероятностный характер, подверженный влиянию разнообразных негативных трендов, начиная от экономического кризиса, высокой инфляции, снижения платежеспособности до высокого уровня коррупции и ошибок. После этого предусматривается вероятностный уровень собираемости налогов, масштабы налоговых уклонений, дефекты системы платежей, избыточное администрирование при казначейском исполнении и т.д. Отдельно нужно обозначить ошибки при подготовке нормативных документов и бюрократические задержки в принятии решений.

Сравнивая оба варианта, можно выявить силу отдельных рисков, с которой они искажают параметры поступления налоговых доходов в бюджет. Использование такого метода при прогнозировании бюджета позволяет уже на стадии планирования и исполнения наблюдать причины отклонений реального бюджета от идеального. В случаях, которые были предусмотрены в рамках подготовленного проекта, можно оценивать отклонения, как приемлемые в пределах силы выявленных ранее рисков. Если реальная ситуация перестает соответствовать рискованной, то это будет означать, что участники не могут верно оценить силу рисков, которые в результате своего взаимодействия, окажут воздействие на бюджет.

Поэтому важно оценивать силу рисков с учетом связей.

Измерение силы связей между рисками производится с учетом следующих параметров.

1. Риски должны находиться в закономерной зависимости.

Это означает, что в отличие от силы рисков, сила связей между ними зависит от объективных экономических закономерностей общественного развития. Правильное понимание таких закономерностей позволяет выявить сами связи и, затем, определить их силу. Например, если инфляция является обязательным атрибутом экономического механизма, то она обязательно будет оказывать влияние на него. Ограничивая все экономическое пространство исследуемой областью бюджета, появляется возможность ограничить и круг зависимых аспектов. В рамках проведенного исследования задан круг таких аспектов и каждому присвоен статус риска соразмерно его значимости. В итоге получилась полная картина связей инфляции с бюджетными рисками. Но вопрос о силе связей в каждом конкретном случае требует детального рассмотрения.

2. Риски должны обладать реакционностью.

Наряду с наличием объективных закономерностей важным фактором силы будет реакционность рисков, т.е. скорость передачи импульса от одного риска к другому посредством выявленной между ними связи. Этот показатель проявляется в скорости влияния или зависимости. Если эта скорость выше, можно предположить более высокую силу связи. Продолжая пример с риском инфляции, мы считаем, что скорость реакции на него со стороны зависимых рисков будет разной. Симметричные по своему участию в бюджете риски структуры доходов и структуры расходов, будучи зависимыми рисками от риска инфляции, отреагируют на него с различной скоростью.

3. Риски могут иметь различную реакционность при наличии взаимной связи.

Третьим фактором является различие реакционности рисков в случае взаимной связи. Другими словами, сила влияния первого риска на второй отличается от силы влияния второго на первый. Это происходит из-за различной природы самих рисков, их принадлежности к той или иной группе, принадлежности исследуемой связи к различным блокам с различными рангами и т.д. Продолжая пример с риском инфляции становится видно, что он будет влиять

на риск экономического кризиса с одной силой, в то время как зависит от него уже с другой силой.

С учетом таких дополнительных параметров силы отдельных рисков будет возрастать или сокращаться. Вариантом измерения силы связи между рисками будет измерение в обратном периоде времени, за которое влияющий риск стимулирует возникновение или возрастание зависимого. Чем меньше этот период времени, тем сильнее связь.

На данном этапе развития теории и практики применения категории бюджетных рисков нельзя располагать инструментами измерения рисков, способными дать достоверные результаты. Пока продолжается поиск обоснования теоретической возможности сопоставления различных факторов риска, вариативности измерения ключевых параметров бюджетных угроз, подходов к оценке бюджетных неопределенностей и т.д.

Сильное воздействие на риски оказывают факторы, не поддающиеся формализации. Требуется учет национальных рисков факторов, к которым согласно (Дегтярева О.И., 2008 стр. 127-128) относятся политические, социальные, экономические факторы, правовые риски. Для учета специфики бюджетных рисков, накладываемой особенностями национальной экономики и факторами, характерными для конкретной национальной бюджетной системы, мировой опыт предлагает развитую технологию регулярного мониторинга страновых рисков, представленную системами, приведенными в работе (Дегтярева О.И., 2008 стр. 147-148). Такая оценка, адаптированная к системе бюджетных рисков, нужна для принятия решений по управлению рисками. Соглашаясь с тем, что бюджетные системы в каждой стране функционируют со значительными особенностями, анализ бюджетных рисков, отраженный в мировом рейтинговом пространстве, способен оказать помощь в выработке национальных решений.

Другим вариантом является включение параметров бюджетного риска в оценочный лист по каждой стране. Поскольку этот параметр корректирует позиции отдельных стран, такое предложение, помимо содержательной пользы,

приведет к качественному росту исследований в области бюджетной рискологии национальных бюджетных систем. В настоящее время примером движения в данном направлении является деятельность компании Standard&Poors, предлагающей обзоры о состоянии общественных финансов, включая Россию. В частности, в отчете, опубликованном 6 ноября 2015 г., отмечается значимость рисков рефинансирования заимствований региональных бюджетов, которые считаются «основными рисками российских регионов» (Standard&Poors, 2015 стр. 10). Сама методика оценки базируется на анализе следующих основных факторов (Standard&Poors, 2015 стр. 2):

- предсказуемости или периодичности и масштабе проводимых реформ, оказывающих влияние на систему межбюджетных отношений и т.д.;
- баланса доходов и расходов, или достаточности доходов региональных бюджетов для финансирования его расходных полномочий и т.д.;
- прозрачности подотчетности финансовой политики, прозрачности и институционализации бюджетного процесса и т.д.

Элементы учета риска при составлении рейтинга регионов РФ присутствуют в ежегодном рейтинге инвестиционной привлекательности регионов России, который с 1996 г. формирует агентство «Эксперт РА». Этот рейтинг направлен на сравнение преимуществ и недостатков инвестиционного климата субъектов РФ. В качестве составляющих инвестиционного климата в этом рейтинге используются две относительно самостоятельные характеристики: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Выборка регионов с примечаниями по методике приведена в приложении 7.

Мы считаем, что для систематизации и упорядочения бюджетных рисков будет полезной методика, основанная на принципе парного сравнения. Этот принцип базируется на способности человека оценивать практически любые объекты путем сопоставления их между собой. Для того чтобы получить такую оценку достаточно как минимум двух (пары) сравниваемых объектов. Отсюда и происходит название принципа. Достаточно убедиться в том, что сравниваемые объекты принадлежат одному типу и принцип можно запускать в работу.

Универсальность принципа позволяет применять его не только для сравнения материальных объектов в категориях «больше-меньше», «тяжелее-легче», «длиннее-короче» и т.д., но и для сравнения событий или явлений по силе воздействия их влияния на некий третий параметр. В частности, парное сравнение мы применяем для классификации силы воздействия бюджетных рисков на бюджет.

Особенностью такого сравнения применительно к нематериальным объектам является условность единиц измерения различий между ними. Для устранения такой проблемы применяется фундаментальная шкала относительной важности факторов при парном сравнении (Саати Т.Л., 1993 стр. 57), (Саати Т.Л., 2008 стр. 37), (Мадера А.Г., 2014 стр. 408), которая приводится полностью с адаптацией для измерения бюджетных рисков (таблица 2.6).

Таблица 2.6

Фундаментальная шкала относительного предпочтения бюджетных рисков по силе их влияния на бюджет

Степень влияния	Характеристика степени предпочтительности
1	Равная предпочтительность силы влияния. Два бюджетных риска воздействуют на бюджет с одинаковой силой.
2	Слабая степень предпочтения. Промежуточная градация между равной и средней степенью предпочтения.
3	Средняя или умеренная степень предпочтения, когда один риск немного сильнее влияет на бюджет, чем другой.
4	Предпочтение выше среднего. Промежуточная градация между средним и умеренно сильным предпочтением.
5	Умеренно сильное или существенное предпочтение, когда один риск оказывает явно более сильное влияние на бюджет, чем другой.
6	Сильное предпочтение. Промежуточная градация между умеренно

Степень влияния	Характеристика степени предпочтительности
	сильным и очень сильным предпочтением.
7	Очень сильное, очевидное, значительное предпочтение или превосходство, когда один риск значительно сильнее другого влияет на бюджет, что подтверждается в экспериментах или практикой.
8	Очень и очень сильное предпочтение. Промежуточная градация между очень сильным и абсолютным предпочтением.
9	Абсолютное предпочтение или превосходство. Очевидно подавляющее превосходство силы воздействия одного риска над силой другого.

Приводится по материалам (Саати Т.Л., 1993 стр. 57), (Саати Т.Л., 2008 стр. 37), (Мадера А.Г., 2014 стр. 408).

С использованием такой шкалы мы определили величины соотношений между отдельными рисками по силе их влияния друг на друга и построили матрицу смежности, представленную в приложении 8. Для обеспечения такого подхода предлагается использовать иллюстративные возможности, предоставляемые теорией графов, методическое изложение которой представлено в книге (Саати Т.Л., 2008 стр. 341-347). Она позволит увидеть картину переплетения цепочек рисков.

Использование всей матрицы позволяет рассмотреть полный комплекс соотношения рисков между собой. Появляется возможность детально рассмотреть влияние и зависимость рисков в каждом ранге связей. Можно сопоставлять риски внутри одной группы, выявляя и анализируя ключевые риски. Еще больший потенциал применяемого метода раскрывается при сопоставлении в рамках матрицы смежности рисков из различных групп.

После этого исследование связей между рисками в расчете на выявление более сложных зависимостей проводится с использованием такого

универсального способа анализа и визуализации, как метод построения графов²¹. «Сетевые графы – это самая удобная, прозрачная, информативная модель позволяющая оптимизировать процесс по длительности, загрузке участников, использованию ресурсов. ... Сетевые графы обеспечивают комплексность, непрерывность и сквозной характер процесса реализации программы работ по достижению цели, повышают обоснованность сроков исполнения, помогают создавать нормативную базу продолжительности, длительности и стоимости мероприятий программы, дают возможность прогнозировать ход выполнения программы и оптимизировать бизнес-процесс». (Баранчев В.П., 2009 стр. 446-447)

Сетевые графы для бюджетного процесса составляются по этапам:

1. составление перечня отдельных операций;
2. определение продолжительности операций;
3. установление зависимостей операций между собой;
4. составление сетевого графа с использованием четырехсекторного способа отображения информации, вычеркивания дуг с целью исключения циклов и изображением операций в прямоугольных координатах;
5. выявление путей с определением основного (критического) и резервных путей;
6. расчет параметров событий;
7. оптимизация сетевого графа по параметрам: срок, загрузка специалистов, затраты.

Наличие связей позволяет построить полноценный ориентированный граф рисков. Этот метод предоставляет наиболее наглядные способы визуализации связей между рисками. Видны цепочки связей, которые, в конечном итоге, переплетаются в сеть рисков. Применение такого метода добавляет гибкости в

²¹Расчеты могут выполняться как с помощью простых способов (Баранова В.А., 2012), так и с применением специализированного программного обеспечения. Графическое представление и определение максимального потока подготовлено с использованием бесплатно распространяемого программного обеспечения «Графоанализатор» версия 1.3.4beta. Сайт разработчика: <http://grafoanalizator.unick-soft.ru>.

системе рисков, поскольку позволяет вводить новые разновидности рисков или сокращать их количество за счет исключения неактуальных рисков. Индивидуализация системы рисков, предоставляемая методом построения графов, нужна для исследования определенного бюджета в определенном бюджетном периоде.

Последнему аспекту нужно уделить особое внимание. Большинство имеющихся на сегодня публикаций о бюджетных рисках сводятся к определению самого этого понятия, попыткам сформировать систему рисков, ее характеристике, классификации и, в редких случаях, к применению отдельных алгоритмов расчета на примере реального бюджета. Как правило, предложенные инструментальные методики предлагают расчет отдельного риска в определенной конкретной ситуации. Такие подходы представляют научный интерес, но только как примеры методического развития проблематики. В реалиях отечественной бюджетной системы им пока трудно найти практическое применение.

Поэтому мы предлагаем построение графов и вычисление максимального потока влияния рисков на основе данных таблицы 5.9. В этом случае вершинами графа будут выступать отдельные риски, а дугами будут связи между ними с учетом ориентации и силы. В рамках настоящей работы основной акцент делается на бюджетных рисках, поэтому в качестве примера приложения методики выбрана группа рисков бюджетной системы, а именно 2.1 «Риск ритмичности поступлений и платежей», 2.2 «Риск структуры доходов», 2.3 «Риск структуры расходов, 2.4. Риск несбалансированности бюджета», 2.5. «Риск зависимости от внешних источников».

Для этого построение графов будет проведено в двух вариантах.

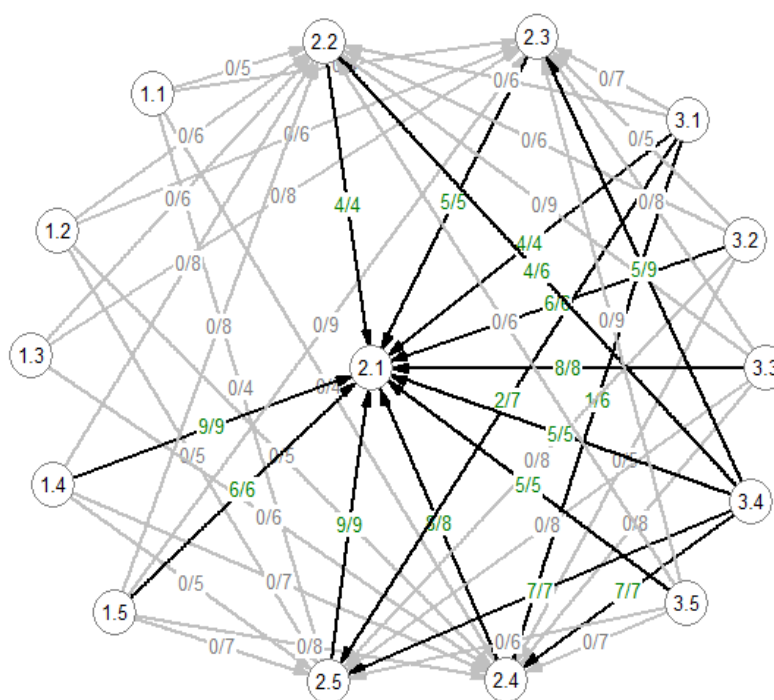
Вариант 1. Прямая проекция «Влияние рисков на риски системы».

Исследование влияния всех рисков на риски группы бюджетной системы по блокам, имеющим ранг I и II. Алгоритм подготовки матрицы смежности и самих графов предполагает следующие этапы:

1. Выбор в качестве исследуемой вершины графа (эпицентра) одного из рисков бюджетной системы с рангом I по очереди от 2.1 до 2.5.

2. Определение связей влияния и максимального потока иных рисков бюджетной системы на каждый риск по очереди от 2.1. до 2.5 в рамках ранга I.
3. Определение связей влияния рисков среды и рисков случая на риски системы в рамках рангов II.

Визуальное представление первого варианта исследования с эпицентрами в вершине 2.1 и 2.2 представлено соответственно на рисунках 2.4. и 2.5. В обоих случаях максимальный поток выделен жирной линией.

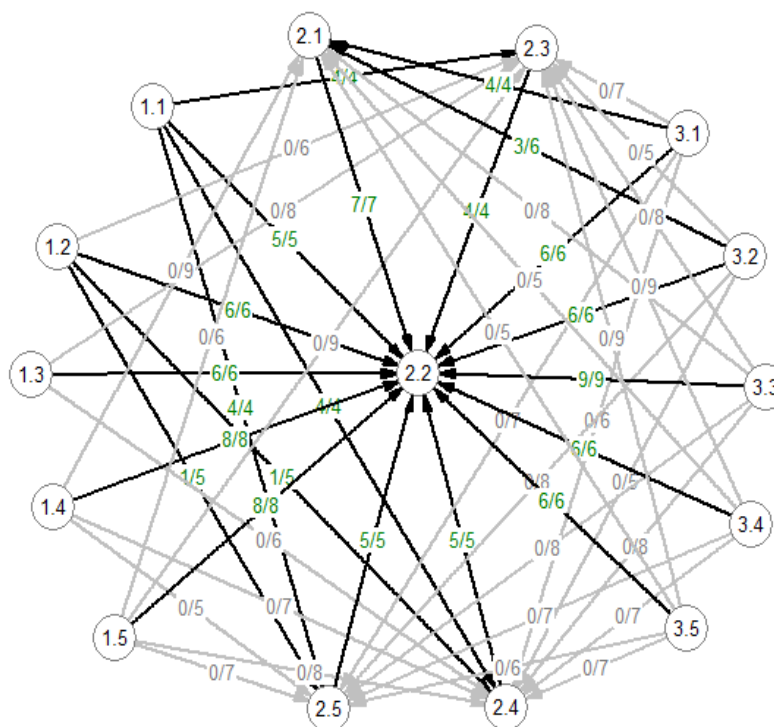


Составлено нами с использованием программного обеспечения «Графоанализатор» версия 1.3.4beta. Сайт разработчика: <http://grafoanalizator.unick-soft.ru>.

Рисунок 2.4 Иллюстрация первого варианта сети рисков с эпицентром в риске 2.1.

На рисунках видна траектория максимального потока. Помимо основных связей с анализируемым риском, в максимальный поток вошли связи второго порядка между влияющими рисками. Построение аналогичных графов с эпицентрами в вершинах с рисками 2.3, 2.4 и 2.5 (рисунки не приводятся) дало

нам общие итоги параметров потоков, показанных в таблице 2.7.



Составлено нами с использованием программного обеспечения «Графоанализатор» версия 1.3.4beta.

Рисунок 2.5 Иллюстрация первого варианта сети рисков с эпицентром в риске 2.2.

Таблица 2.7

Группировка бюджетных рисков по максимальному потоку

Риск	Значение максимального потока	в т.ч. связи:		Количество рисков в потоке	в т.ч. связи:	
		1 порядка	2 порядка		1 порядка	2 порядка
2.1	95	69	26	17	11	6
2.2	107	86	21	21	14	7
2.3	122	93	29	22	13	9
2.4	122	93	29	21	14	7
2.5	113	85	28	18	13	5

Рассчитано нами.

Данные, полученные в результате построения графов, доказывают гипотезу о наибольшей значимости риска структуры расходов (2.3) и риска несбалансированности бюджетов (2.4). Они являются лидерами по максимальному потоку и по количеству рисков, влияющих на них. Такое подтверждение укрепляет интуитивно понимаемое экспертами значение данных рисков, но графы позволяют увидеть это более наглядно. Данный подход позволяет проводить исследование произвольного количества бюджетных рисков применительно к любому бюджету.

Вариант 2. Обратная проекция «Влияние рисков системы на риски».

В этом случае проводится исследование влияние рисков группы бюджетной системы на все риски по блокам, имеющим ранг I и III. Алгоритм подготовки матрицы смежности и самих графов в этом случае предполагает почти аналогичные этапы:

1. Выбор в качестве исследуемой вершины графа одного из рисков бюджетной системы с рангом I по очереди от 2.1 до 2.5.
2. Определение связей влияния и максимального потока иных рисков бюджетной системы на каждый выбранный риск в рамках ранга I.
3. Определение связей влияния рисков системы на риски среды и случая в рамках рангов III.

Используем аналогичный принцип построения графов для получения следующих результатов (таблица 2.8).

Таблица 2.8

Группировка бюджетных рисков по максимальному потоку

Риск	Значение максимального потока	в т.ч. связи:		Количество рисков в потоке	в т.ч. связи:	
		1 порядка	2 порядка		1 порядка	2 порядка
2.1	76	52	24	16	9	7
2.2	77	52	25	16	9	7
2.3	85	60	25	15	9	6

Риск	Значение максимального потока	в т.ч. связи:		Количество рисков в потоке	в т.ч. связи:	
		1 порядка	2 порядка		1 порядка	2 порядка
2.4	96	69	27	16	10	6
2.5	100	71	29	17	10	7

Рассчитано нами.

В этом варианте данные, полученные в результате построения графов, позволяют нам доказывать гипотезу о наибольшей значимости рисков. Речь идет о риске зависимости от внешних источников (2.5), который опережает другие риски по максимальному потоку и по количеству рисков, на которые он влияет. И здесь согласимся, что такое подтверждение укрепляет позицию специалистов. Трудно оспаривать мнение о значении данного риска не только для самого бюджета, но и для окружающего его социально-экономического пространства.

Использование метода построения графов позволяет производить оценку когеренции бюджетных рисков между собой с целью определения ведущих и зависимых рисков по всем видам, группами и рангам. Важной проблемой остается нормативное закрепление обязательности расчета и использования бюджетных рисков в бюджетном процессе. Нужно расширить представление о бюджете, как о финансовом плане, который существует только в одном виде и одном размере. Если он существует в пространстве бюджетных рисков, его параметры должны изменяться в зависимости от набора и силы идентифицированных рисков.

ГЛАВА 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ, ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ

3.1 Характеристика основных методов оценки и прогнозирования бюджетных рисков

Определение набора методов оценки бюджетных рисков мы предлагаем проводить с использованием основных принципов оценки экономических и иных рисков. Учитывая, что исследование риска предполагает научный подход, в литературе (Буянов В.П., 2002 стр. 206-207) сформулированы данные принципы. «Как правило, в системе принципов оценки рисков достаточно четко выделяют три уровня:

- методологические принципы, определяющие концептуальные положения, являющиеся наиболее общими, а главное – не зависящие от специфики рассматриваемого вида риска;
- методические принципы, непосредственно связанные с видом деятельности, его спецификой, ценностными представлениями, конкретно-историческими ситуациями и т.д.;
- операционные принципы, связанные с наличием, достоверностью, однозначностью информации и возможностями ее обработки».

Проведем характеристику принципов (далее формулировки принципов даны по (Буянов В.П., 2002 стр. 208-212)) применительно к оценке бюджетных рисков.

Первая группа (методологические принципы) включает:

1. Принцип однотипности означает, что для всех участников какой-либо деятельности представление о риске совпадает. Если риск представляется как ущерб, то все субъекты воспринимают его именно так.

Мы считаем, что в сфере бюджетно-финансовых отношений данный принцип исполняется с учетом следующих допущений:

«Участников деятельности» нужно разделить на группы. Рассматривая отдельно агентов и принципалов, данный принцип исполняется в случае, если каждая группа должна одинаково оценивать возможные бюджетные угрозы.

Оценки групп участников различаются. Например, если агенты воспринимают необходимость увеличения расходов на оплату труда работникам бюджетной сферы, как бюджетную угрозу, то сами работники так не считают. Это не будет угрозой для основной массы принципалов. Эта логика соблюдается и в обратной ситуации, когда повышение налогового бремени агенты воспринимают как фактор снижения бюджетных угроз, в то время как налогоплательщики имеют диаметрально противоположное мнение.

2. Принцип позитивности означает, что интегральный показатель риска не больше уровня приемлемости, что означает принципиальную возможность достижимости искомого результата.

Данный принцип применительно к бюджетной сфере действует в полном объеме, поскольку мы наблюдаем ежегодное принятие и исполнение бюджета с присутствующим, но не формализованным уровнем бюджетного риска. Это означает, что все участники бюджетного процесса продолжают работать над бюджетом, заведомо ощущая уровни границы приемлемого риска, в пределах которых функционирует бюджет конкретного года.

3. Принцип объективности означает, что при оценке должна быть обеспечено правильное отражение структуры и характеристик изменяющегося объекта.

Согласимся с наличием данного принципа в бюджетной сфере. Разнообразные методики анализа бюджета охватывают все его аспекты – от налоговых пропорций до межбюджетного выравнивания. Многие из них обеспечивают высокий уровень объективности при исследовании бюджета. Доскональность теоретической проработки также является очень высокой. На сегодня, пожалуй, только оценка бюджетного риска остается одной из областей, пока еще находящейся вне поля практического применения.

4. Принцип корректности означает обязательность выполнения при оценке определенных формальных требований. Прежде всего, это интервальная монотонность, когда на заданном интервале значений при увеличении интенсивности деятельности растет величина риска. Далее идет непропорциональность, когда рост риска прямо не пропорционален увеличению интенсивности деятельности. Следующее требование транзитивности предполагает, что если первая ситуация менее рисковая, чем вторая, а вторая менее, чем третья, то это значит, что первая ситуация менее рисковая, чем третья. Требование аддитивности предполагает возможность сложения рисков при условии, что оба вида деятельности совершаются одновременно. Это означает, что общий риск равен сумме частных рисков.

Все формальные требования данного принципа находят отражение при работе с бюджетом:

- интервальная монотонность является атрибутивным свойством бюджета, поскольку необходимость ежегодного повторения цикла «планирование-принятие-исполнение-отчет» является обязательным с момента появления потребности в централизованном финансовом фонде. Несмотря на постоянность изменяемости параметров бюджета, его экономическая сущность не меняется, что позволяет абстрагироваться от текущих особенностей и сопоставлять масштаб бюджета с масштабом присущего ему риска.

- непропорциональность также присутствует в бюджетной системе, т.к. участники имеют дело с различными ее уровнями, по которым бюджетный риск распределяется вне связи с размером того или иного бюджета.

- свойство транзитивности также присутствует при рассмотрении рискованных ситуаций с бюджетом с определенными замечаниями. Факторов бюджетного риска может оказаться значительно больше, чем, например, факторов обычного коммерческого финансового риска. Большое количество факторов дополняется широким диапазоном силы и масштаба их влияния на бюджет. Бюджет имеет ограниченные возможности для вариативности показателей.

- аддитивность применительно к бюджету является наиболее сложным требованием рассматриваемого принципа. В настоящее время не существует верифицируемых методик сложения риска. Большинство предлагаемых техник не могут обеспечить обратное разложение суммы рисков на составляющие (вычитание рисков). Потому понятие суммы следует трактовать не буквально, как математическое действие, а скорее как способ агрегирования факторов различных рисков, которые в совокупности могут оказать больший или меньший эффект, чем каждый по отдельности.

5. Принцип комплексности означает, что риски в своей совокупности образуют замкнутую иерархическую систему. Первоначально идут эмерджентные риски, затем остальные.

Данный принцип в полной мере присутствует при анализе особенностей бюджета, поскольку, несмотря на широту круга влияющих на него рисков, они могут подвергаться классификации по различным критериям, после чего из них можно формировать цепочки и сети рисков, индивидуализируя их с целью оценки результирующего риска для конкретного бюджета. Бюджетные риски благополучно распределяются по критерию эмерджентности.

6. Принцип взаимозависимости означает, что возникновение одних рисков либо автоматически, либо через сложные опосредованные связи влечет возникновение других рисков.

Это один из фундаментальных принципов теории бюджетных рисков. Практически все риски имеют прямые или взаимные связи различной конфигурации между собой, что позволяет им создавать каскадное развитие волн риска. Этот принцип лежит в основе отдельной группы вопросов, посвященных проблематике волновой интерференции бюджетных рисков (Гамукин В.В., 2013) (Гамукин В.В., 2014).

Вторая группа (Методические принципы) включает:

1. Принцип диссонансированности означает, что любая новая деятельность вносит в окружающую среду что-то специфическое, а величина риска тем больше, чем значимее величина диссонанса этой новой деятельности.

Применительно к бюджету данный принцип проявляется в виде обратного диссонанса, когда происходит изменение внешних условий, что сказывается на формировании его доходов или расходов. Примером такого диссонанса является значительное несоответствие принятых в России бюджетов на 2015 г. реалиям национальной экономики и внешним политическим факторам.

2. Принцип разнотипности означает, что различие участников деятельности предопределяет несовпадение их интересов и различное отношение к возможным ущербам.

Несмотря на то, что этот принцип частично находится в противоречии с ранее рассмотренным принципом однотипности, он полностью вписывается в реалии бюджетного риска с учетом отмеченного замечания о разнотипной оценке риска участниками – агентами и принципалами. Внутри участников наблюдается разделение на группы, имеющие разное восприятие возможных бюджетных проблем.

3. Принцип динамичности означает, что методическое обеспечение должно учитывать изменчивость рисков и давать характеристику предполагаемой динамике процесса.

Этот принцип пока не может считаться наличествующим применительно к бюджетным рискам. Методическое обеспечение не успевает за предполагаемой динамикой процессов потому. Сама идеология учета бюджетного риска переживает затянувшуюся стадию становления, начиная с первых публикаций на эту тему в самом конце 90-х годов прошлого века. Пока нет оснований говорить о полноценном применении предлагаемых методик измерения риска в практике бюджетного процесса.

4. Принцип согласованности означает наличие несинхронности отдельных этапов деятельности, что требует сопоставимости показателей при измерении ресурсов или ущербов.

Это также слабое место в формирующемся методическом обеспечении. Отчасти данная слабость вызвана объективными причинами. Многообразие факторов бюджетных рисков не позволяет применить единый формат измерения

уровней рисков. Приведение уровней риска к единой размерности с целью последующего измерения ресурсов или ущербов представляет на данном этапе скорее научную проблему, чем практический инструмент.

Третья группа (Операционные принципы) включает:

1. Принцип моделируемости означает, что ситуация, при которой наступают риски, может быть описана моделью.

Принимая во внимание формализуемый характер бюджетного механизма и факторов, определяющих его параметры, не существует препятствий для разработки формальной модели оценки рискованных ситуаций. В настоящий момент основное препятствие на этом пути – недостаточное соответствие существующей методологии бюджетного риска предыдущим двум принципам. При выполнении всех требований, теоретическая возможность моделирования имеется.

2. Принцип симплифицируемости означает, что при оценке рисков выбирается тот метод, который наиболее «прост» с информационно-вычислительной точки зрения.

Этот принцип также предстоит выполнить, потому что отсутствие работающих моделей не позволяет их сравнивать на предмет соответствия ему. Фундаментальных препятствий для этого нет, поскольку расчет бюджетного риска не предполагает специфических вычислительных сложностей. Относительная доступность является обязательным атрибутом любой бюджетной методики, т.к. ее использование предполагает участие большого круга заинтересованных лиц, как среди агентов, так и среди принципалов.

Принимая во внимание, что оценка бюджетных рисков удовлетворяет большинству основных принципов оценки экономических и иных рисков, мы делаем вывод о фундаментальной возможности проводить данную оценку на научной основе. Таким образом, мы считаем доказанной гипотезу о включении бюджетных рисков в общую систему рисков.

Выбор методов оценки бюджетных рисков мы предлагаем осуществлять исходя из сформированной в России нормативной основы для анализа и оценки рисков, нашедшей свое воплощение в государственных стандартах. Это ГОСТ Р

ИСО/МЭК 31010-2011 «Менеджмент риска: Методы оценки риска», утвержденный Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии №680-ст от 01.12.2011., ГОСТ Р 51901.1-2002 «Менеджмент риска. Анализ риска технологических систем», утвержденный Постановлением Госстандарта России № 236-ст от 07.06.2002. и ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска: Термины и определения», утвержденный Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии №548-ст от 16.11.2011.

Эти ГОСТы разработаны с учетом положений ISO Guide 73:2009 «Risk management – Vocabulary – Guidelines for use in standards», согласно которому оценка риска является целостным процессом, объединяющим следующие обязательные элементы:

- Идентификация риска;
- Анализ риска;
- Сравнительная оценка риска.

Требование комплексности не противоречит условиям оценки бюджетных рисков, поэтому мы считаем целесообразным применять положения ГОСТов, адаптированные к рассматриваемой теме с учетом того, что при проведении оценки бюджетных рисков требуется применять междисциплинарный подход, так как риски имеют широкий диапазон причин и способны обеспечить широкий диапазон последствий.

Идентификация бюджетного риска — это процесс определения его элементов, составления их перечня и описания каждого из элементов риска. Поэтому целью идентификации бюджетного риска является составление перечня его источников и событий, которые могут повлиять на достижение каждой из установленных целей при подготовке бюджетного плана или сделать выполнение целей неполным. После идентификации риска органы власти и управления должны идентифицировать существенные особенности бюджетного периода, бюджетных операций, системы и средств управления бюджетом.

Процесс идентификации бюджетного риска включает в себя идентификацию

причин и источников опасных событий, ситуаций, обстоятельств, которые могут оказать существенное воздействие на достижение целей бюджетного процесса с учетом его характера.

Методы идентификации бюджетного риска включают:

- методы оценки риска на основе документальных свидетельств, примерами которых являются анализ экспериментальных данных, а также данных и событий, произошедших в прошлом;

- подход, в соответствии с которым группа экспертов следует установленному процессу идентификации риска посредством структурированного набора подсказок или вопросов.

Мы считаем, что анализ используемых методов анализа риска, включая этап его идентификации, нужен с целью определения наиболее приемлемых универсальных методов. Независимо от фактически используемых методов при идентификации бюджетного риска важно учитывать человеческие и организационные факторы (Ситникова Н., 2013). В процессе идентификации риска должны учитываться отклонения, вызванные воздействием человеческих и организационных факторов.

Анализ бюджетного риска представляет собой исследование информации в разрезе отдельных бюджетных рисков. Этот анализ обеспечивает входные данные процесса общей оценки риска, помогает в принятии решений относительно необходимости обработки риска, а также помогает выбрать соответствующие стратегии и методы обработки риска. Анализ риска включает анализ вероятности и последствий идентифицированных опасных событий с учетом наличия и эффективности применяемых способов управления. Данные о вероятности событий и их последствиях используют для определения уровня отдельных рисков и последующей их агрегации в результирующий бюджетный риск.

Также анализ риска включает анализ источников опасных событий, их положительных и отрицательных последствий и вероятностей появления событий. При этом должны идентифицироваться рискообразующие факторы, влияющие на вероятность события и его последствия. Мы придерживаемся

определения рискообразующих факторов, представляющих собой «совокупность внешних и внутренних явлений, способствующих возникновению того или иного вида риска и определяющих его характер» (Фадейкина Н., 2013 стр. 186).

Анализ бюджетного риска включает оценку диапазона возможных последствий события, ситуации или обстоятельств и соответствующих им вероятностей для определения уровня риска. При анализе последствий бюджетных рисков определяют характер и тип воздействия, которое произойдет при возникновении конкретного события, ситуации или обстоятельств. Событие оказывает несколько воздействий различной значимости, повлиять на достижение нескольких целей и затронуть интересы причастных сторон организации. Вовлеченные причастные стороны и типы последствий, которые подлежат анализу, определяют при установлении области применения менеджмента риска.

Сравнительная оценка бюджетных рисков представляет собой сопоставление уровня, определенного в результате анализа рисков, с его критериями, установленными при определении области применения менеджмента риска, для определения типа риска и его значимости.

Сравнительная оценка бюджетных рисков использует информацию, полученную при анализе рисков. Результаты сравнительной оценки позволяют принимать решения о будущих действиях. Принимаемые решения должны учитывать необходимость обработки риска, приоритеты обработки риска, необходимость выполнения действий и выбор способа обработки риска. Характер принимаемых решений и используемые критерии при их принятии рассматриваются с точки зрения полученных данных об идентифицированных опасностях и бюджетных рисках.

В настоящее время мы можем рассматривать только один практический пример оценки бюджетных рисков, подготовленный рабочей группой по оценке бюджетных рисков при общественном совете при Минфине России (Рабочая группа по оценке бюджетных рисков, 2015). Данный отчет подготовлен летом 2015 г. В нем нашел отражение ряд текущих бюджетных рисков Российской бюджетной системы, а именно - риски потери доходов бюджета (цена на нефть

(Гурвич Е.Т., 2009), курс доллара США, темпы роста, собираемость налогов), риски дополнительных расходов (риски поддержки банковской системы, реализация неявных обязательств в нефинансовом секторе), риски региональных бюджетов, риски финансирования и риски бюджетного планирования.

Поскольку мы имеем дело с первой институциональной попыткой исследования бюджетных рисков, качество оценок и предложенные в докладе рецепты по финансированию рисков не могут считаться достаточными как по своей научной проработке, так и по результативности практического применения. Данный доклад выявил современный уровень исследовательской проработки проблематики бюджетных рисков, объясняемый многолетним игнорированием факторов дестабилизации, функционирующих в общей сфере публичных финансов и в самом бюджетном механизме.

На данном этапе мы считаем целесообразным установить пограничные уровни бюджетных рисков, который бы позволяли измерять их рассчитанный уровень и применять меры по управлению выявленными рисками. Применение такой структуры приводит к простым и понятным результатам, но не отражает неопределенность, присущую оценке риска вообще и установленному пограничному уровню конкретных бюджетных рисков.

В соответствии с общим подходом к оценке рисков целесообразно разделить уровень бюджетного риска на 3 группы:

- Высшая группа, в которой уровень риска является недопустимым. В этом случае безотносительно преимуществ принятия риска, обработка риска является необходимой независимо от затрат. Бюджетным риском такого уровня в настоящий момент в России является дефицит средств на выплату пенсий по достижении пенсионного возраста. Недостаточность поступлений доходов в бюджетную систему и актуализация иных приоритетных расходов, не позволяют рассчитывать на сбалансированность бюджета Пенсионного фонда РФ. Высокий уровень бюджетного риска принуждает органы власти и управления принимать не

популярные решения о повышении пенсионного возраста²².

- Средняя группа, для которой затраты и преимущества принятия риска следует учитывать, а возможности соотносить с последствиями. К данной категории уровня бюджетных рисков мы относим, например, риски внешней среды, сфокусированные в комплексе факторов, условно называемых «мировая цена на нефть»²³.

- Низшая группа, в которой уровень риска незначителен или настолько мал, что необходимость в обработке риска отсутствует. В эту группу целесообразно отнести бюджетный риск инфляции, воздействие которого на параметры бюджета происходит не равномерно, что приводит к непропорциональному перераспределению бюджетных ресурсов. Секторальная инфляция влияет на формирование налогооблагаемых баз по-разному, и недооценка такого фактора приводит к перераспределению налогового бремени. Аналогичные диспропорции, вызванные инфляцией, присутствуют в расходной части бюджета (потребление/накопление). Детальные расчеты такого бюджетного риска позволили бы добиться большей адекватности сформированного бюджетного плана экономическим реалиям. Из-за нехватки времени и низкой практической результативности таких перерасчетов, данным риском принято пренебрегать. Поэтому для отнесения уровня бюджетного риска к низшей группе целесообразно применять следующий подход: для низкого риска в средней группе устанавливают скользящую шкалу, в которой затраты и преимущества непосредственно сопоставлены, а возможный вред от событий с высоким риском

²²«Властные структуры в феврале 2016 г. намерены объявить о создании Экспертного совета по обсуждению пенсионной реформы. Хотя окончательного решения по реформе пока не принято, речь идет о начале увеличения пенсионного возраста сначала для женщин младше 1961 года рождения, затем для мужчин младше 1971 года рождения». Бутрин Д. Страна вступает в третий возраст. // Коммерсантъ. - 08.12.2015.

²³Выпадающие доходы бюджета РФ в 2016 г. при цене на нефть в \$40 за баррель составят примерно 1,5 трлн. руб. по сравнению с базовым сценарием при \$50 за баррель, заявил заместитель министра финансов М. Орешкин. Ранее глава Минфина А. Силуанов заявил, что при ценах на нефть в \$40, правительству придется предпринять меры по мобилизации доходов, более консервативный подход к расходам и меры стимулирования экономического роста, чтобы выполнить поставленную президентом задачу и удержать дефицит в пределах 3% ВВП. Источник: INTERFAX.RU <http://www.interfax.ru/business/484406> (дата обращения 12.12.2015 г.)

следует снижать до тех пор, пока стоимость снижения риска не превысит полученные преимущества.

Процедуры по анализу бюджетных рисков должны иметь документационное обеспечение для того, чтобы они были зарегистрированы вместе с результатами оценки. Необходимая степень отчетности зависит от целей и области определения оценки, но во всех случаях документация должна включать:

- цели и область применения;
- описание рисков, соответствующих бюджетной системе или ее элементам;
- краткое описание внешних и внутренних целей бюджетного механизма во взаимосвязи с оцениваемой ситуацией или обстоятельствами;
- применяемые критерии бюджетных рисков;
- методы оценки;
- результаты идентификации бюджетных рисков;
- данные, предположения, их источники и подтверждение возможности их использования;
- результаты анализа бюджетных рисков и, по возможности, их количественную оценку;
- выводы, заключения и рекомендации.

Учитывая требования ГОСТ мы считаем, что если оценка отдельного риска производится в рамках непрерывного процесса менеджмента бюджетных рисков, то она должна быть выполнена и зарегистрирована способом, позволяющим использовать ее результаты на всех этапах жизненного цикла бюджетной системы. Эта оценка должна постоянно актуализироваться по мере получения новой информации или изменения потребностей процесса государственного или муниципального управления.

Рассмотренный алгоритм оценки подкрепляется рекомендуемыми ГОСТами методами оценки, из которых нужно отобрать наиболее приемлемые для оценки бюджетных рисков.

Для определения применимости стандартных методов для оценки бюджетных рисков мы использовали ГОСТ Р 51901.1-2002, в котором приведены

все применяемые методы оценки риска. Характеристика методов приводится в приложении 9. Она позволяет распределить их по критерию универсальности, который будет означать возможность использования на всех этапах оценки бюджетных рисков. Методы, используемые при этом, делятся на качественные, количественные и смешанные. Степень глубины и детализации каждого метода зависит от конкретной ситуации, доступности достоверных данных и потребностей принятия решений (Саймон Г., 1995), (Сондерс М., 2006), (Власов В.А., 2012).

Качественная оценка риска предполагает определение последствий, вероятностей и уровней риска по шкале «высокий», «средний» и «низкий». Оценка последствий и вероятности объединяется, а сравнительная оценка уровня риска в этом случае проводится в соответствии с качественными критериями.

Количественная оценка опирается на практическую значимость и стоимость последствий и вероятности их возникновения. В итоге может быть получен уровень риска в относительных единицах. По нашему мнению, полный количественный анализ бюджетных рисков не всегда возможен или желателен из-за недостаточности или избыточности бюджетной информации. Кроме этого, трудозатраты на количественный анализ слишком велики. В таком случае качественное ранжирование рисков квалифицированными специалистами более эффективно.

В смешанных методах используют числовую шкалу оценки последствий, вероятности и их сочетания для определения уровня риска по соответствующей формуле. Шкалы могут быть линейными, логарифмическими или построенными по другим принципам.

Поскольку методов оценки рисков много, использовать их всех для оценки бюджетных рисков не представляется возможным. Для этого мы выделяем 8 универсальных методов. Критерий универсальности избран в качестве основного по ряду причин. Во-первых, специфика бюджетного механизма предполагает участие широкого круга специалистов, от которых нельзя требовать досконального знания особенностей применения всех методов анализа. Во-

вторых, из-за того что бюджетный процесс представляет собой многоэтапный процесс, по возможности используются методы, которые будут работоспособными на всех этапах этого процесса.

Структурированный анализ сценариев методом «что, если?».

Согласно ГОСТ, это систематизированный метод исследования сценариев, основанный на командной работе, в котором используют набор слов или фраз-подсказок, помогающих в процессе совещания участникам группы идентифицировать опасные ситуации и создать сценарий их развития. Ведущий и группа, используя стандартные вопросы «что, если?» в сочетании с подсказками исследуют, как система, ее элементы, процессы или процедуры будут вести себя под воздействием опасного события. Метод обычно применяют для больших систем с более высоким уровнем детализации, что делает его привлекательным для применения в бюджетной сфере. Метод первоначально был разработан для исследования опасностей химических и нефтехимических предприятий, позднее его стали широко применять к системам, их элементам, процессам, процедурам и ко всей организации. Особенно часто данный метод применяют для исследования последствий изменений, а также новых и измененных видов риска.

Этот метод привлекает своей относительной простотой и оперативностью. Правильно сформулированные вопросы и фразы-подсказки могут оказаться полезными для исследования бюджетных рисков в случае возникновения трудностей с их математической формализацией и необходимости дать им качественную оценку.

Анализ влияния человеческого фактора.

Метод применяют для оценки влияния на работу системы действий человека, в том числе ошибок исполнителя. Основанием для применения данного метода ГОСТ определяет то, что во многих процессах существует возможность ошибки человека, особенно в случае если у него недостаточно времени для принятия верного решений. Вероятность того, что события будут развиваться именно так и приведут к серьезным проблемам, будет мала. В некоторых случаях действие одного человека или группы становится как угрозой, так и защитой,

предотвращающей последствия опасностей. Значимость оценки действий человеческого фактора подтверждается фактическими сбоями в работе бюджетного механизма. Метод применяется как в качественном, так и в количественном виде. Качественная оценка действий специалиста использована для идентификации его возможных ошибок и их причин, что позволяет снизить вероятность таких ошибок.

Принимая во внимание наличие ряда субъективированных бюджетных рисков, а именно риска коррупции, риска ошибки, риска дискретности контроля и т.д., данный метод целесообразно применять для оценки бюджетных рисков.

Матрица последствий и вероятностей.

Этот метод является средством объединения качественных или смешанных оценок последствий и вероятностей и применяется для определения или ранжирования уровня риска. Исходя из названия метода, определенного ГОСТ, предполагается подготовка матрицы, формат которой, ее строки и колонки зависят от области применения, при этом очень важно, чтобы разработанная матрица соответствовала рассматриваемой ситуации. Матрицу последствий и вероятностей применяют для ранжирования рисков, их источников и мер по обработке риска на основании уровня риска. Матрицу обычно применяют в качестве средства предварительной оценки, если выявлено несколько видов риска, например, для определения того, какой риск требует более подробного анализа, какой риск нужно обрабатывать, а какой следует рассматривать на более высоком уровне менеджмента. Данную матрицу также применяют для отбора видов риска, не требующих рассмотрения, а также для определения приемлемости или неприемлемости риска в соответствии с матрицей. Применение матрицы последствий и вероятностей способствует обмену информацией об общем восприятии качественных уровней риска участниками процесса. Форму матрицы можно применять в ситуациях, когда имеется недостаточно данных для подробного анализа, или в случае, когда ситуация не оправдывает затраты времени и усилий на проведение количественного анализа.

Поскольку система бюджетных рисков характеризуется повышенной сложностью и многокомпонентностью, а данный метод позволяет проводить агрегирование отдельных рисков, его применение является приоритетным.

Кривые FN.

Данные кривые являются способом графического представления вероятности событий, вызывающих определенный уровень опасных воздействий для установленной группы населения. Они отображают накопленную частоту (F), при которой на (N) или более представителей населения будет оказано воздействие. Кривые FN являются способом представления результатов анализа риска. Данный метод используется для сравнения значений риска, например, сравнения прогнозируемого риска с критериями в виде кривой FN или для сравнения прогнозируемого риска с накопленными данными об инцидентах или с критериями принятия решения (также выражаемыми в виде кривой FN).

Принимая во внимание возможность сопоставления величины ущерба с частотой его возникновения, данный метод целесообразно применять для оценки отдельных бюджетных рисков, например, риска объективной непредсказуемости ситуации или риска зависимости от внешних источников.

Индексы риска.

Согласно ГОСТ, этот метод позволяет определить меру риска, представляющую собой количественную оценку риска, полученную на основе порядковых шкал с применением балльных оценок. Индексы риска применяют для упорядочения значений риска на основе сходных критериев с тем, чтобы их можно сравнивать. Балльные оценки применяют к каждому компоненту риска. Индексы риска являются принципиально качественным подходом, применяемым для ранжирования и сравнения рисков. Во многих случаях, когда исследуемая система характеризуется многокомпонентностью и ее сложно представить, предпочтительно применение этого качественного подхода.

Возможность сопоставления и сравнения отдельных самостоятельных рисков, предоставляемая данным методом, по нашему мнению, будет полезной при оценке бюджетных рисков.

Анализ сценариев.

Наименование метода «анализ сценариев» дано процессу разработки описательных моделей развития событий. Метод используется для идентификации риска путем рассмотрения возможных событий в будущем и исследования их значимости и последствий. Наборы сценариев, отражающих, например, «лучший случай», «худший случай» и ожидаемый случай», используются для анализа возможных последствий и их вероятности для каждого сценария. Возможности данного метода можно проиллюстрировать, рассматривая основные изменения за прошедшие годы. В процессе анализа сценариев трудно прогнозировать вероятность таких изменений в будущем, но можно анализировать последствия действий, использовать преимущества и обеспечить устойчивость к прогнозируемым изменениям.

Принимая во внимание наличие достаточного периода времени существования подавляющего большинства бюджетов различных уровней, что позволяет использовать накопленную историческую информацию за продолжительные периоды, применение данного метода в отношении бюджета вообще и бюджетных рисков в частности следует признать возможным.

Анализ эффективности затрат.

Данный метод используют для оценки риска в ситуации, когда нужно сравнить общие ожидаемые затраты с общими ожидаемыми выгодами или преимуществами и выбрать лучший вариант решения. Анализ будет качественным или количественным или сочетать количественные и качественные элементы. Количественный анализ эффективности затрат включает в себя все суммарные затраты и доходы всех причастных сторон в денежном выражении, которые попадают в область применения анализа и приведены за периоды времени, в которые накапливаются затраты и доходы. Анализ эффективности затрат используется для выбора между различными решениями, связанными с риском.

Этот метод более предпочтителен для оценки бюджетного риска, т.к. он использует характерное для бюджета понятие затрат. Предполагаемое

сопоставление затрат с потенциальными выгодами, которое в бюджетном варианте формулируется как бюджетирование, ориентированное на результат (Гамукин В.В., 2005), будет полезным для оценки риска структуры расходов.

Мультикритериальный анализ решений.

Целью данного метода является использование ранжирования критериев для объективной и прозрачной оценки различных вариантов решений. В конечном итоге определяются и расставляются по предпочтениям доступные варианты решений. Анализ включает в себя разработку матрицы вариантов и критериев, которые следует ранжировать и объединить для выполнения общей оценки каждого варианта решения. Метод используется для: сравнения нескольких вариантов решения при первичном анализе, в результате которого определяются возможные наиболее предпочтительные и несоответствующие варианты решений; сравнения вариантов решений при наличии нескольких, иногда противоречивых критериев; достижения компромиссного решения в ситуации, когда различные причастные стороны имеют противоречивые цели или ценности.

Данный метод логично встраивается в многокритериальную систему бюджетных рисков, что делает его применение полезным для целей оценки итогового риска. Метод позволяет оценивать уровень риска при различных вариантах развития ситуации, что также важно в рассматриваемой ситуации. Но, т.к. данный метод является более сложной композиционной модификацией рассмотренных методов, а именно метода анализа сценариев и метода матрицы последствий и вероятностей, не стоит его рассматривать в арсенале самостоятельных методов оценки бюджетных рисков.

Сократив набор методов оценки до 8-ми, сложно представить возможность их применения на практике при оценке многообразных бюджетных рисков. Мы провели дальнейшее сокращение этого набора. В приложении 10 отмечены 4 метода оценки, которые способны обеспечить оценку всех предложенных бюджетных рисков. Это структурированный анализ сценариев методом «что, если?», матрица последствий и вероятностей, индексы риска и анализ сценариев.

Наряду с рассмотренными методами оценки бюджетных рисков используется

последовательность этапов оценки рисков событий, предложенная в работе (Лесных В.В., 2012 стр. 68-71).

Этап 1. Идентификация и ранжирование факторов риска.

- 1.1 Формализация целей объекта.
- 1.2 Сбор и анализ информации.
- 1.3 Идентификация рисков событий.
- 1.4 Оценка вероятностей реализации событий.
- 1.5 Оценка потерь от реализации событий.
- 1.6 Ранжирование и отбор факторов риска.

Этап 2. Количественная оценка потерь.

- 2.1 Оценка потерь рисков событий на гибридной модели.
- 2.2 Подбор коэффициентов парных сравнений.
- 2.3 Оценка потерь факторов риска.
- 2.4 Оценка совокупных потерь (до мероприятий).

Этап 3. Разработка мероприятий по финансированию рисками.

- 3.1 Разработка мероприятий по управлению рисками.
- 3.2 Учет взаимных влияний.
- 3.3 Оценка совокупных потерь (после мероприятий).
- 3.4 Оценка эффективности мероприятий.

В итоге данный алгоритм включает 14 отдельных действий, что, по нашему мнению, избыточно для исследования бюджетных рисков. Исходя из требований, предъявляемых к системе оценки бюджетных рисков, мы предлагаем укрупнить и сократить набор действий до более приемлемого варианта из 8-ми пунктов, проводимых в два этапа.

Этап 1. Идентификация и оценка факторов риска.

- 1.1 Сбор и анализ информации для идентификации рисков событий.
- 1.2 Оценка вероятностей возникновения рисков событий.
- 1.3 Ранжирование и отбор факторов риска.
- 1.4 Подбор коэффициентов парных сравнений.
- 1.5 Учет взаимных влияний рисков.

Этап 2. Оценка потерь и разработка предложений по финансированию рисков.

2.1 Оценка потерь от факторов риска.

2.2 Оценка совокупных потерь (до и после мероприятий по управлению).

2.3 Разработка мероприятий по финансированию рисков.

Упрощение не является обязательным атрибутом при выборе методики оценки бюджетных рисков, но и пренебрегать таким требованием нельзя. Результаты оценки рисков должны быть понятны широкому кругу пользователей без дополнительных пояснений или верификации результатов. Аналогичное требование предъявляется и к выбору методов анализа бюджетных рисков.

При формировании системы финансирования бюджетных рисков мы предлагаем использовать качественные характеристики из смежных отраслей определения риска, что оказывается приемлемым при отсутствии возможности характеризовать бюджетные риски количественными показателями. Приведем пример применения принципов управления отношений с держателями ресурсов из книги (Заман А., 2008 стр. 67-68), видоизмененных с учетом специфики бюджетного управления (таблица 3.1).

Таблица 3.1

Принципы управления бюджетом, позволяющие снизить оценочную величину бюджетных рисков принципалами

Принципы	Ключевые характеристики принципов
Уникальность	Оценка бюджетных рисков будет более позитивной, если агенты продемонстрируют уникальность своего управления применительно к уникальным особенностям территории юрисдикции бюджета.
Сфокусированность	Оценка повысится в случае явной демонстрации усилий агентов, направленных на улучшение не всех, а наиболее актуальных для принципалов ситуаций.

Принципы	Ключевые характеристики принципов
Последовательность	Оценка станет позитивнее в случае, если агенты продолжают в последующих бюджетных периодах предложенные и введенные ранее начинания.
Аутентичность	Оценка должна повыситься, если принципалы наблюдают близость между заявленными бюджетными приоритетами и реальными изменениями, которые происходят в бюджетном периоде.
Прозрачность	Оценка бюджетных рисков становится более позитивной, если агенты своевременно и достоверно информируют принципалов о своих бюджетных намерениях и готовы к открытому диалогу с ними.

Составлено нами по принципам из книги (Заман А., 2008 стр. 67-68).

Если агенты хотят убедить принципалов в своей способности управлять бюджетами с минимизацией рисков и расходов на их финансирование, они должны в своей текущей деятельности строго придерживаться данных принципов.

Наряду с оценкой бюджетных рисков важнейшим этапом исследования является их анализ. Содержательное определение анализа рисков находим в статье (Шишкин В.М., 2010). Оно настолько полно отражает нашу позицию, что приведем выдержку полностью, несмотря на ее объемность. «Под «анализом риска» обычно подразумевают процедуры выявления факторов риска и оценки их значимости. По сути, это анализ возможности того, что произойдут определенные нежелательные события и отрицательно повлияют на достижение целей функционирования объекта. Анализ рисков в общем случае включает оценку значимости факторов риска, определение методов и средств снижения рисков или уменьшение связанных с ним неблагоприятных последствий. Соответственно, оценивание рисков – это определение (измерение) количественным или

качественным способом величины (степени, значимости) рисков согласно выбранной мере.

Анализ рисков можно подразделить на два взаимодополняющих друг друга вида: качественный и количественный. Качественный анализ имеет целью определить (идентифицировать) факторы, области и виды рисков. Количественный анализ дает возможность численно определить размеры отдельных рисков и риск для объекта в целом (Хохлов Н.В., 2001 стр. 118).

Получение количественной оценки встречает наибольшие трудности, связанные с тем, что для количественной оценки рисков нужна соответствующая исходная информация. Она задается различными, не обязательно количественными способами, но в любом случае возникает проблема неточности, неполноты и неоднородности исходных данных и, как следствие, недостаточное доверие к результатам оценивания» (Шишкин В.М., 2010 стр. 37).

Применительно к особенностям методического аппарата анализа бюджетного риска мы отмечаем 4 основных метода (феноменологический, детерминистский вероятностный, экспертный), содержание которых раскрыто в книге (Вишняков Я.Д., 2008 стр. 138-139). а именно:

Все методы и используемые в их границах методики призваны решить основные задачи анализа риска – идентифицировать, оценить и спрогнозировать развитие рисков на перспективу (таблица 3.2).

Таблица 3.2

Свод методического аппарата анализа риска

Методики	Решаемые задачи		
	Идентификация	Оценивание	Прогноз
Статистические; вероятностно- статистические	Проверка статистических гипотез, корреляционный,	Статистическое оценивание, теория распределений,	Временные ряды; нейропрогнозирование

Методики	Решаемые задачи		
	Идентификация	Оценивание	Прогноз
	дисперсный и факторный анализ	проверка гипотез	
Теоретико-вероятностные	Феноменологический и детерминистский методы, теория вероятностей, теория графов	Теория вероятностей; теория графов; имитационное моделирование	Случайные процессы; нелинейная динамика; химия, физика и механика катастроф
Эвристические	Экспертное оценивание (качественно-количественное ранжирование рисков)	Экспертное оценивание; нечеткие модели	Экспертное оценивание; теория перемен

Составлено нами по материалам (Вишняков Я.Д., 2008 стр. 139).

Такой подход не противоречит традиционному пониманию анализа бюджетного риска. Рассмотрение и анализ факторов бюджетного риска должны проводиться согласно принятой процедуре с учетом специфических особенностей (рисунок 3.1).

В настоящее время в России существует специализированный ГОСТ Р 51901.1-2002, регламентирующий анализ риска технологических систем. Мы выявили параллели между операционными подходами к процедуре анализа рисков, которая с методической точки зрения является универсальной. Поэтому используем данный стандарт с соответствующими уточнениями.



Составлено нами с учетом требований ГОСТ Р 51901.1-2002

Рисунок 3.1 Алгоритм анализа бюджетных рисков

0. Анализом бюджетных рисков должна заниматься достаточно *компетентная группа специалистов-аналитиков*, потому что бюджетная система слишком сложна для работы одного человека. Члены рабочей группы должны ознакомиться с методами, используемыми для анализа риска, и должны располагать достаточными знаниями о рассматриваемом предмете. Заключение специалистов рабочей группы документально фиксируется.

1. Содержательная часть работы начинается с краткого *описания проблем*, повлекших проведение анализа бюджетных рисков. Оно предусматривает формулировку задач анализа рисков, основанных на внушающих тревогу

идентифицированных потенциальных опасностях в соответствии с ранее подготовленным примерным (типовым) перечнем рисков. На данном этапе проводится определение критериев эффективной работы подведомственной бюджетной системы. В качестве основных потенциально опасных моментов рассматриваются нежелательные (критические) состояния этой системы.

2. *Определение исследуемой бюджетной системы*, которое должно включать: общее описание системы, определение ее границ и областей контакта со смежными системами, описание условий внешней среды, выделение видов ресурсов и информационных сигналов, превышающих допустимые границы, определение рабочих условий и состояний системы, на которые распространяется анализ риска.

3. *Определение обстоятельств*, предоставляющих подробную информацию обо всех правовых, организационных и человеческих факторах, имеющих отношение к анализируемым действиям и проблеме. В частности, должны отмечаться любые обстоятельства, касающиеся экономической безопасности (Безденежных В.М., 2014), (Авдийский В.И., 2014), (Филимонов Е.А., 2010), (Мальцева Н.Г., 2006), (Минаков А.В., 2004), (Трунцевский Ю.В., 2007), (Журавков И.А., 2009) на территории юрисдикции исследуемого бюджета.

4. *Формулирование допущений*, при которых проводится анализ бюджетных рисков с целью ограничения масштаба их исследования по критерию получения в итоге приемлемого уровня рисков. Здесь опять подчеркнем важность правильного определения уровня приемлемости рисков.

5. *Идентификация решений*, которые принимаются на основе итогов анализа бюджетных рисков. Потенциальный набор типовых решений может готовиться заранее для ускорения процедуры анализа и доведения его результатов до пользователей. Применительно к рассматриваемой области такие решения структурированы по видам рисков. Например, для риска структуры расходов это отказ от тех или иных предложений по параметрам бюджета, сокращение (увеличение) параметров на определенную величину, внесение изменений в действующие нормативные акты и проч.

6. Подготовка развернутого *плана анализа риска*. Данный план включает перечень рисков, подвергаемых анализу, фиксацию периода времени до момента анализа и периода перспективной оценки риска (например, 1-3 бюджетных года), сроки работы над анализом, формат промежуточных и итоговых результатов, процедуры доведения результатов до лиц, принимающих решение и иных заинтересованных лиц (общественных организаций, принципалов и т.д.).

7. Для решения поставленной задачи нужно *идентифицированы опасности*, являющиеся причинами рисков, а также пути, по которым опасности могут реализовываться. Определяются известные опасности, в том числе имевшие место в предыдущих бюджетных периодах. Для идентификации опасностей, не учитываемых ранее при проведении анализа, применяются различные формальные методы.

8. Предварительную оценку значения идентифицированных опасностей нужно выполнять, основываясь на *анализе последствий* бюджетных рисков и изучении их основных причин. Предварительная оценка значения таких опасностей определяет выбор между следующими действиями - принятие немедленных мер с целью исключения или уменьшения опасностей или прекращение анализа, поскольку опасности или их последствия являются несущественными. Для этого в процессе оценки величины рисков для выбора их критического уровня должны исследоваться начальные события или обстоятельства, последовательность потенциально опасных событий, любые смягчающие факторы и характеристики, а также частота возможных пагубных последствий идентифицированных опасностей.

9. *Анализ частот* повторения угроз используется для оценки вероятности каждого нежелательного события, определенного на стадии идентификации опасности. Для оценки частот происходящих или предполагаемых событий или явлений обычно применяются следующие три подхода: использование имеющихся статистических данных (предыстория); получение частот происходящих событий на основе аналитических или имитационных методов; использование мнений экспертов. Все технические приемы могут применяться по

отдельности или совместно. Мы считаем, что везде, где это возможно, должны применяться первые оба подхода. Третий подход можно применять в случаях, когда требуется высокая скорость получения результата при фиксированных параметрах угроз.

10. *Анализ последствий* используется для оценки вероятных воздействий на бюджет, которые вызываются нежелательными событиями. Этот анализ основывается на выбранных нежелательных событиях; описывает любые последствия, являющиеся результатом нежелательных событий; учитывает существующие меры, направленные на смягчение последствий, наряду со всеми соответствующими условиями, оказывающими влияние на последствия; устанавливает критерии, используемые для полной идентификации последствий; рассматривает и учитывает как немедленные последствия, так и те, которые могут проявиться через определенный период времени, если это не противоречит сфере распространения исследований; рассматривает и учитывает вторичные последствия, распространяющиеся на внешнюю к бюджету среду.

11. Методы, используемые для *расчета рисков*, обычно являются количественными. Полный количественный анализ величин бюджетных рисков не всегда возможен из-за недостатка информации деятельности, подвергающейся анализу, отсутствия или недостатка данных об угрозах и т. п. При таких обстоятельствах будет эффективным сравнительное количественное или качественное ранжирование рисков экспертами. В тех случаях, когда проводится качественное ранжирование, обеспечивается четкое разъяснение всех используемых терминов и фиксируется обоснование всех классификаций частот и последствий. Могут использоваться данные общего характера, являющиеся характерными и представительными для данной рискованной ситуации, либо должна использоваться пользующаяся доверием экспертная оценка.

12. *Отчет об анализе рисков* составляется таким образом, чтобы имелась возможность его проверки людьми, не привлеченными к участию в анализе. Проверка должна включать следующие пункты: проверка соответствия области применения поставленным задачам; проверка всех важных допущений для

обеспечения уверенности в том, что они являются правдоподобными в условиях имеющейся информации; подтверждение аналитиком правильности использованных методов, моделей и данных; проверка результатов анализа на повторяемость с привлечением персонала, не участвующего в выполнении анализа; проверка результатов анализа на устойчивость по отношению к различным форматам данных. При наличии соответствующей возможности рекомендуется сопоставлять результаты анализа с наблюдениями.

13. Заключительный этап предполагает *корректировку и актуализацию результатов анализа*. Специфика бюджетного процесса предполагает его повторяемость. С учетом этого свойства, анализ рисков обеспечивает непрерывность процесса управления рисками (Махутов Н.А., 2009). Его выполняют и документируют с расчетом, чтобы он мог корректироваться на протяжении всего бюджетного периода. Анализ обновляется по мере поступления новой информации и в соответствии с потребностями процесса бюджетного управления.

Завершающий отчет об анализе рисков документально обосновывает процесс анализа. Он включает краткий план анализа и результаты оценки угроз и опасностей. Оценки рисков представляются в доступной форме, поскольку пользователями информации будет широкий круг субъектов. В отчете отмечаются преимущества и ограничения используемых критериев риска.

На оценку риска оказывает влияние прогностический характер бюджета. Предположение о развитии ситуации в предстоящем бюджетном периоде оказывается правдоподобным или нет при использовании специфических способов определения, как прогнозной ситуации, так и отдельных прогнозных показателей. В случае правильного выбора потенциально менее рискованного метода прогноза бюджета можно сократить негативные последствия бюджетных рисков до того, как возникает необходимость выбора методов их финансирования. Методы различаются только в зависимости от способности учитывать риски, т.к. сами они не сокращают и не увеличивают риски.

Проблема прогнозирования развития той или иной ситуации в будущем традиционно является одной из основных в экономике. Предположение о возможности сформировать прогноз перемен укрепляет уверенность в лицах, принимающих бюджетные решения.

Мы считаем, что прогнозирование бюджетных рисков предполагает построение траекторий их развития под воздействием импульсов. Применительно к рассматриваемой области экономического риска понятие импульса будем трактовать, как совокупность сложившихся экономических факторов и динамики сохранения их влияния на уровень риска. При этом направление изменения риска будет соответствовать вектору скорости, т.е. продолжительности по времени сохранению данного влияния. Применяя данный подход, можно сформулировать несколько субстанций риска:

1. Риск, полностью соответствующий понятийному аппарату импульса. Это будет своего рода чистый «рафинированный» риск. Он формируется как реакция на один или несколько линейно взаимосвязанных факторов. Некоторые из рассмотренных бюджетных рисков являются чистыми рисками. Например, риск ошибки или риск инфляции. В обоих случаях можно с высокой степенью вероятности определить источник возникновения, измерить траекторию и провести оценку степени влияния на результат.

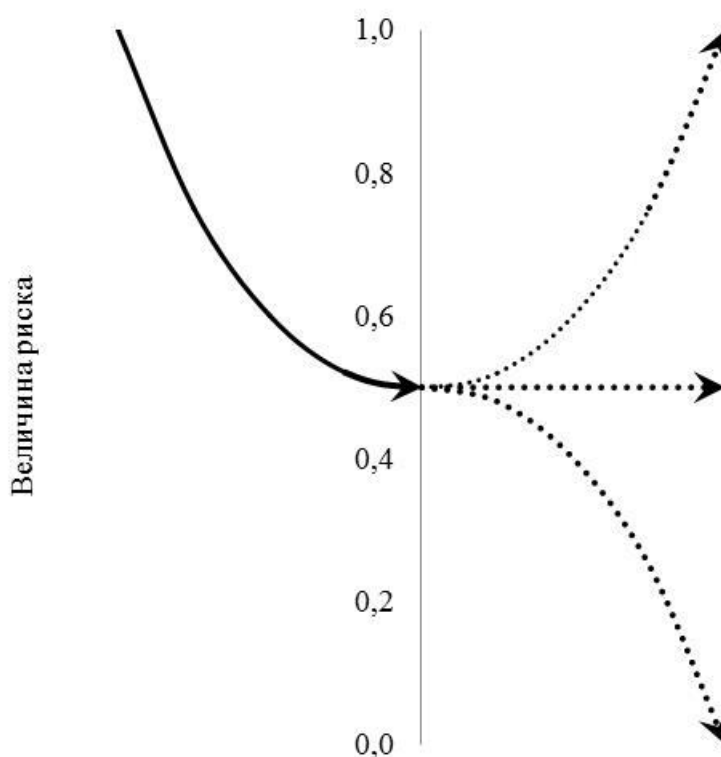
2. Риск, формирующийся под воздействием 2-х импульсов. В этом случае, состояние исследуемого риска не будет таким однозначным, как в первом случае. Он формируется в более сложных условиях, что усложняет его оценку. В нашем примере это будут риск снижения платежеспособности налогоплательщиков, риск структуры доходов, риск структуры расходов бюджета.

3. Наконец, можно видеть риски, формирующиеся под воздействием 3-х и более импульсов. Это самый сложный вариант комбинации влияющих сил и именно он, будучи самым распространенным в экономической деятельности, будет наиболее интересным. Такую проблему приходится решать, когда требуется прогноз комплекса бюджетных рисков на предстоящую перспективу.

В зависимости от числа импульсов представленная система рисков

нуждается в формализации. Бюджетный риск, равно, как и любой другой риск, формируется в пределах диапазона вероятностей свершения того или иного события в ожидаемый период времени. Мерой риска традиционно является промежуток от 0 до 1, где 0 - ситуация, при которой сила воздействия рискового обстоятельства ничтожна, а 1 - ситуация, при которой рисковое обстоятельство произойдет абсолютно точно и риск проявится в полном объеме.

Такое линейное восприятие риска мы дополняем еще одной осью координат - временем, поскольку речь идет о прогнозировании риска на предстоящую перспективу. Полученная в итоге плоскость представлена на рисунке 3.1.



Составлено нами.

Рисунок 3.2 Траектория риска «Снижение» - «Рост или Стабилизация или Снижение»

По нашему мнению, различаются 3 периода времени.

Первый период - до момента оценки. Это исторический период, в который

участники уже наблюдали изменение риска. Например, прошедший бюджетный год. Принимая во внимание, что наблюдения были в прошлом, можно с высокой степенью определить траекторию риска. В нашем примере риск ранее снижался от условной величины 1 до условной величины 0,5.

Второй период - момент оценки. На рисунке он обозначен самой линией оси Y. Это период, который по сравнению с периодами «до» и «после» настолько мал, что его можно определять и как момент. Например, период планирования бюджета и оценки бюджетного риска занимает от нескольких дней до нескольких недель. Нужно абстрагирование от оценки риска в этот период для того, чтобы не сделать процесс оценки бесконечным.

Третий период - собственно будущий период, на который определяется уровень риска. Определение величины бюджетного риска на этот период является основной целью бюджетного прогнозирования. Здесь неизбежно попадание в область неопределенности, т.к. речь идет о прогнозе.

Предположение о параметрах бюджета будет условным без точной оценки бюджетного риска. Проведение такой оценки требует нескольких этапов. Во-первых, определяется траектория риска. Во-вторых, фиксируется уровень риска. В-третьих, формулируется система импульсов, которые будут определять траекторию риска на перспективу. В завершение нужно определить результирующий вектор влияния основных импульсов на показатель риска и оценить перспективы его развития, получаемого в итоге от сложения всех исследуемых рисков.

Несколько упрощает такую задачу ограниченность вероятных траекторий развития риска. Можно их сформулировать, как:

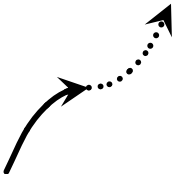
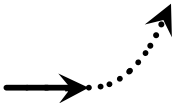
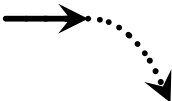
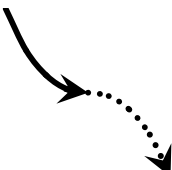
- «Рост». В первом случае величина риска будет возрастать, как и следует из названия. Для целей идентификации бюджетных рисков не важно, насколько стремительным будет этот рост. Ожидаемый рост риска ограничен пределами больше имеющегося и не более 1.
- «Стабилизация». Во втором случае риск сохраняется на уровне, имеющемся на момент оценки.

- «Снижение». В третьем случае риск снижается от имеющегося уровня.

На основе вариантов траекторий мы сформировали матрицу (таблица 3.3.), в которой они сгруппированы по критериям вектора движения до момента планирования и после него с целью разработки алгоритмов оценки различных по своей природе бюджетных рисков.

Таблица 3.3

Систематизация траекторий риска

До	После		
	Рост	Стабилизация	Снижение
Рост	 1.1.	 1.2.	 1.3.
Стабилизация	 2.1.	 2.2.	 2.3.
Снижение	 3.1.	 3.2.	 3.3.

Составлено нами.

По степени опасности, а значит по степени негативного влияния на бюджетный план, мы отмечаем траектории, предполагающие увеличение риска. Формирование матрицы позволяет ввести дополнительную структуризацию возможных траекторий по 4-м категориям по критерию важности ожидаемых угроз для бюджета.

1. Инерционные траектории.

Эта категория включает относительно простые комбинации - это траектории устойчивого роста (1.1.), устойчивой стабилизации (2.2.) и устойчивого снижения (3.3.). Комбинации являются последовательными потому, что все варианты представляют собой переход из сложившегося ранее состояния к аналогичному состоянию в перспективе. Соответственно для каждой траектории есть возможность уверенно прогнозировать нарастание, замораживание или снижение бюджетного риска. Равномерное движение риска упрощает задачу учета риска, т.к. при прочих равных условиях, орган власти и управления, обеспечивающий подготовку бюджетного плана, имеет гарантированный вектор развития бюджетной ситуации на перспективу. Направление вектора не будет однозначным во всех трех вариантах. Устойчивый рост риска предполагает исторический анализ факторов риска в предыдущем периоде и выявление причин сохранения риска на перспективу. В случае стабильного сохранения риска действия органов сводятся к наблюдению за сложившейся ситуацией. В случае устойчивого снижения уровня риска активность работы с таким параметром бюджета можно сократить.

Рассматривая данные траектории бюджетного риска, мы предполагаем возможность органов власти и управления контролировать уровень риска и обеспечивать усилия по его сокращению. Поскольку речь идет о траектории, состоящей из трех временных компонентов: период до подготовки бюджетного плана; момент его подготовки; период предполагаемого исполнения бюджета, можно видеть ограниченные возможности для влияния на бюджетный риск только в момент подготовки бюджетного плана. Приложение усилий к изменению уровня бюджетного риска в прошедшем периоде уже не возможно. Остается рассмотрение способов и объемов финансирования бюджетного риска в предстоящем периоде.

Именно здесь следует искать операционные инструменты финансирования риска и сформулировать набор допустимых пределов для этого. Оценивая уровень риска в перспективном периоде для целей использования его в качестве критерия допустимости отклонения фактического исполнения бюджета от

запланированного, согласимся, что управление данным уровнем риска невозможно. Если определить бюджетный риск с достаточно высокой степенью точности, опираясь на достоверные инструменты измерения, он становится объективированной категорией, управлять которой человек не способен. Поэтому так важно сформулировать методы финансирования бюджетных рисков.

Задача расчета величин отдельных бюджетных рисков и их совокупности должна рассматриваться в виде приоритетной не только для определения разнообразных угроз и вероятности неисполнения бюджета, но именно в качестве меры эффективности управления. Нужно иметь инструмент, с помощью которого отделяются объективированные трудности исполнения бюджета, измеренные заранее уровнем бюджетного риска и поэтому известные уже на стадии планирования бюджета, от отклонений от плана, полученных в результате низкого качества его исполнения.

В этом смысле первая категория траекторий позволяет получить представление о влиянии бюджетных рисков на бюджет в чистом виде. Это полезно на стадии обучения работе с риском. Особенно полезна комбинация 1.1., потому что именно в этом случае требуется приложить максимум усилий для адекватной параметрической оценки риска.

2. Позитивные траектории.

Она представлена траекториями, при которых происходит улучшение бюджетного риска. Это варианты 1.2. и 2.3. В первом случае, ранее растущий риск переходит по прогнозу в стабильное состояние, что является положительным фактором. Усилия, направленные на повышение качества бюджетного управления и улучшение ситуации с бюджетным риском, оказались результативными. Во втором случае видна не менее позитивная картина, когда после периода стабильности ожидается, что риск пойдет на снижение.

Формирование бюджета в рассмотренных ситуациях происходит под воздействием накапливаемых позитивных сдвигов по всем бюджетным рискам. В итоге прогнозная стабилизация риска после периода его роста становится результатом политики управления бюджетом.

3. Негативные траектории.

Она включает траектории, реализация которых ухудшает ситуацию с бюджетным риском в перспективе. Это варианты 2.1. и 3.2. В первом случае, ранее стабильный риск переходит по прогнозу в состояние роста, что является отрицательным фактором. Усилия, направленные на повышение качества бюджетного управления и улучшение ситуации с бюджетным риском, оказались безрезультатными. Во втором случае видна не менее негативная картина, когда после периода снижения ожидается, что бюджетный риск переходит к состоянию устойчивости.

В том и в другом случаях усложнение ситуации с бюджетом продиктовано различными причинами. Как правило, смена стабильного риска на возрастающий будет казаться более опасной, чем второй вариант развития ситуации. Такую оценку мы считаем неоднозначной. При прочих равных обстоятельствах стагнация риска будет привлекательнее его роста. Но, применительно к рассматриваемой области управления важен не только формальный вектор перемещения риска. Важно отношение органов власти и управления к оценке риска. В случае если наблюдается толерантное отношение, тенденция к росту бюджетного риска, экзистенциально чувствуемая участниками бюджетного процесса, будет использована финансовыми властями для запугивания, как налогоплательщиков, так и потребителей бюджетных услуг. Происходит проектирование фантома риска, как способа решения текущих проблем бюджетного управления, что позволят агентам проводить повышение налоговой нагрузки с одной стороны и сокращение обязательств перед потребителями услуг с другой. В этой ситуации рост риска, если он фантомный, будет менее опасным, чем переход от снижающегося риска к стабильному.

Здесь требуется решение сложной задачи отделения прогнозного видения бюджета агентами от объективированной оценки с помощью бюджетного риска, которую, в свою очередь нужно отделить от фантомной оценки бюджетного риска, декларируемой самими агентами. За счет этого происходит наложение новых уровней неопределенности на бюджетный прогноз, который и без того

существует в условиях высокой неопределенности. Здесь определенную помощь оказывает подход, изложенный в книге (Буреш О.В., 2010 стр. 254). «Традиционным подходом в управлении проектами в условиях неопределенности является вероятностный подход, однако зачастую неизвестны функции распределения параметров проекта, нет возможности получить всю необходимую статистическую информацию. Применение теории вероятностей для оперирования с неопределенными величинами и параметрами проекта приводит к тому, что неопределенность отождествляется со случайностью, независимо от ее природы, тогда как основным источником неопределенности при управлении проектами является нечеткость или расплывчатость. Неопределенность вносят: неточность исходных данных и модели, человеческий фактор, наличие множества слабоформализованных задач, качественный характер обрабатываемой информации».

4. Исключительные траектории.

Эта последняя категория представлена вариантами 1.3. и 3.1., предполагающими радикальное изменение вектора оценки риска в предстоящем периоде относительно прошедшего. Мы не ставим задачу подробно рассматривать эти варианты, т.к. возможность их возникновения мала, но отметим некоторые специфические черты таких комбинаций, полезные в методическом плане.

Во-первых, теоретическая вероятность резкой перпендикулярной смены вектора воздействия силы на риск сохраняется. Особенное значение такая ситуация приобретает в моменты сложения отдельных рисков, каждый из которых не имеет такой выраженной перпендикулярности в развитии. Эффект сложения применительно к бюджетным рискам допускает создание условия для турбулентности, т.е. движения по неопределенному варианту траекторий, включая запредельные. Это, в свою очередь, предполагает возможность возникновения новых сил, совокупное влияние которых резко видоизменяет траекторию развития рисков.

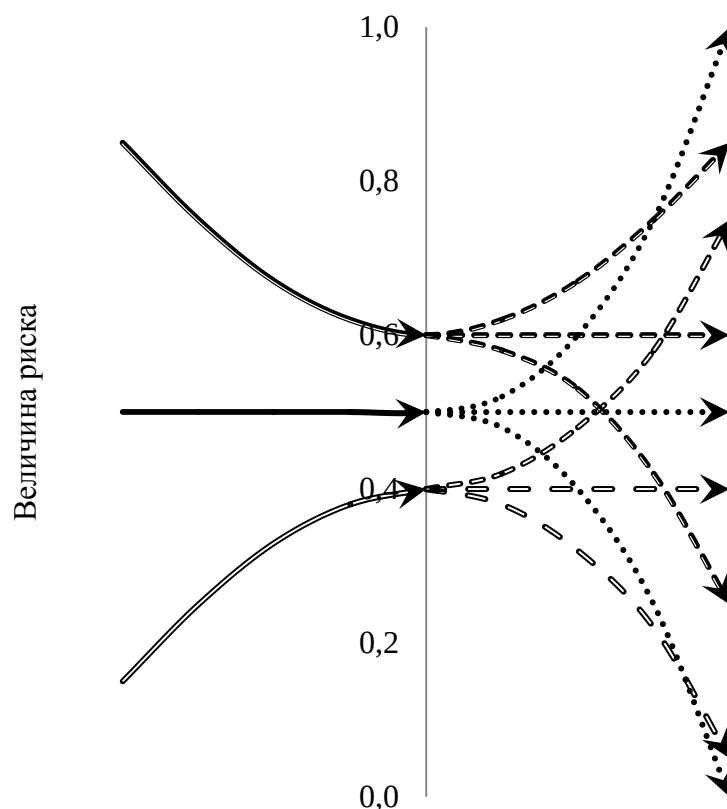
Во-вторых, наряду с эффектами сложения еще одним важным

обстоятельством является возможность нарастания позитивных (или негативных) тенденций, которое вызывает интерес еще и с позиции преемственности бюджетного риска при переходе от одного бюджетного периода к другому. В таких случаях можно усовершенствовать алгоритм перехода от одной траектории к другой. Речь идет о том, что преемственность бюджета предполагает, что новая оценка риска должна базироваться на достигнутом уровне риска в прошедшем. Это означает, что в следующем году нельзя применять траекторию со стабильным началом, если в прошлом году она была растущей или снижающейся.

В-третьих, стремительное преобразование заданной тенденции в ее противоположность мы предлагаем рассматривать с позиций радикального преобразования бюджетного механизма, примером которого становится стремительное увеличение бюджетного риска развития из-за привнесения несвойственных бюджету новаций. В историческом периоде становления современной экономической системы, в начале 90-х годов, мы видим фронтальное возрастание такого бюджетного риска. Нужно добавить к этому высокие масштабы риска инфляции, который не позволил принять бюджет на 1991 г. в течение всего года, поскольку бюджетные показатели в абсолютном выражении возросли при инфляции в 2500%.

После рассмотрения отдельных вариантов траекторий, появляется возможность определить, как поведут себя отдельные риски, траектории которых известны в прошлом. Остается вопрос о сложении траекторий рисков. На рисунке. 3.3 приводятся все возможные комбинации траекторий для иллюстрации сложности поставленной задачи.

Мы считаем, что нет возможности использовать традиционные способы сложения кривых без учета силы каждого отдельного риска. Но можно сформулировать сценарии развития траекторий риска, что проведено в главе 4 настоящей работы.



Составлено нами.

Рисунок 3.3 Иллюстрация траекторий 3-х рисков

Для иллюстрации возможностей рассмотренного алгоритма определения траекторий и сценариев их развития приведем характеристику движения уровня каждого отдельного риска по своей индивидуальной траектории на сравнительном сопоставлении 2013-2014 гг. и 2014-2015 гг. в России. Выбор данных периодов обусловлен множеством проявившихся в эти периоды потенциально рискованных событий, нашедших отражение в Распоряжении Правительства РФ от 27.01.2015 г. № 98-р, утвердившем план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.

Помимо других решений, данный план предусматривал сокращение в 2015 г. большинства категорий расходов федерального бюджета на 10%, включая такие популистские меры, как сокращение расходов на функционирование органов государственной власти за счет уменьшения расходов на оплату услуг

повышенной комфортности. В этой связи целесообразно проследить за изменением риска политической конъюнктуры в связке с риском экономического кризиса.

План предусматривал на основе нового макроэкономического прогноза, разработанного в связи с сохранением неблагоприятной внешней конъюнктуры, подготовку предложений по оптимизации структуры федерального бюджета в среднесрочной перспективе, в том числе за счет ежегодного снижения расходов как минимум на 5% в реальном выражении в течение 3-х лет. Эти решения сказались на риске структуры расходов.

Наконец, к 2017 г. предполагалось достичь сбалансированности бюджетной системы при наиболее вероятном уровне цен на основные товары российского экспорта, что потребует переоценки силу риска несбалансированности.

Можно утверждать, что ситуация перехода от 2014 г. к 2015 г. выявила наличие и обострение практически всех рисков из рассматриваемой системы.

Формальная оценка производилась методом анонимного опроса экспертов, представляющих органы власти и управления, бюджетный, финансовый, банковский сектора, а также исследователей экономики. Исследование оценочных суждений о вероятных траекториях бюджетных рисков проводилось с участием 20 экспертов, сгруппированных по своему участию в экономическом процессе и профессиональным компетенциям в 4 группы по 5 человек. Обсуждение вопросов проводилось индивидуально с каждым участником в декабре 2014 г. В ходе исследования предполагалось получение оценочных суждений специалистов для апробации доступного инструмента оценки рисков.

Группа 1 (условное название «Распорядители») была сформирована из представителей агентов, осуществляющих управление бюджетом региона на уровне начальников отделов, заместителей руководителя Департамента финансов, территориального органа Федерального казначейства. Данная группа является самой информированной и компетентной. Ее характеризуют следующие оценочные свойства – излишняя самоуверенность, избыточный оптимизм и консерватизм.

Группа 2 (условное название «Получатели») была сформирована из представителей агентов, осуществляющих управление финансами бюджетополучателей (бюджетных организаций). Эта группа обладает компетенциями в области освоения бюджетных средств и получения внебюджетных доходов, что стало нормой в отечественной практике. Ее характеризует склонность к патернализму, умеренный оптимизм и сосредоточенность на своих финансовых вопросах.

Группа 3 (условное название «Исследователи») была сформирована из специалистов, занимающихся научным исследованием проблем бюджетного механизма. Это также весьма компетентная группа обладающая широтой взглядов, способностью к рефлексии и знаниями научных методов. Ее характеризует проявление требовательности к деятельности первых двух групп, здравый скептицизм и пессимизм при оценке будущего.

Группа 4 (условное название «Наблюдатели») была сформирована из специалистов в области управления финансами коммерческого сектора, представляющих банковские, страховые и финансовые организации. Это не менее компетентная группа, представленная субъектами, способными оценить особенности бюджетного механизма с позиции противной стороны. Ее характеризует наличие здравого смысла и способность к интуитивной оценке эффективности.

С учетом разнообразия компетенций и противоположности участия в работе бюджетного механизма, такой состав экспертов позволят рассчитывать на многоаспектное и разностороннее рассмотрение проблематики бюджетных рисков. Для достижения лучшего результата обсуждение проводилось с помощью структурированного анализа сценариев методом «что, если?». Участники, после полученных разъяснений относительно смысла отдельных бюджетных рисков, формулировали свои ответы по заранее заданному набору вопросов и примерных вариантов оценок в форме таблицы (приложение 11).

Заполнение экспертами данного листа позволило нам получить эмпирические оценки для определения вариантов траекторий.

В итоге после свода исходных данных получились следующие оценочные показатели, распределившиеся между 3-мя вариантами с частотами (приложение 12).

В результате сложения получились следующие оценочные результаты по периодам. Период 2013-2014 гг. отражен в приложении 13.

Аналогичное сопоставление за период 2014-2015 гг. представлено в приложении 14.

Такое сопоставление продемонстрировало практически все возможные траектории, что объясняется переходом от стадии устойчивого снижения бюджетных рисков, характерной для 2013 г., к фазе их относительной стабилизации, сменившейся к концу 2014 г. фазой роста рисков, распространяющейся на прогноз 2015 г. и последующие годы.

Исследование траекторий риска позволяет нам ввести ряд аксиоматических ограничений:

1. *Анализ отдельного риска будет представлять относительно более простую задачу, чем анализ группы рисков.* Это происходит из-за ограниченности воздействия рисковых факторов на объект прогнозирования. Единичный риск формируется определенным ограниченным набором факторов. Данные факторы идентифицируются с высокой степенью точности. После этого, имея возможность их формализации, можно построить относительно простую модель зависимости изменения риска от данных факторов на перспективу. Такой алгоритм является стандартным и применяется во всех случаях, когда делается прогноз динамики простой модели.

2. *Оценка влияния одного риска требует его выделения из группы рисков.* Выполнение этого требования предполагает решение более сложной задачи. Речь идет о моделировании сети рисков, в которой имеется возможность выделения отдельного риска с целью его индивидуального прогнозирования. Решение такой задачи усложняется пропорционально усложнению системы отношений в группе рисков. При системе, включающей, например, 15 рисков, как в предлагаемом наборе бюджетных рисков, получим как минимум 105 парных или 210

направленных связей, когда один риск влияет. Если рассматривать только простые ненаправленные связи, то при комбинировании по 3 риска в подгруппе число комбинаций будет 455. А если подгруппы будут по 7 или 8 рисков, то число комбинаций будет на порядок больше, а именно 6435. Этот показатель еще более динамичен при анализе рисков, составляющих большее количество в группе. Например, если использовать систему рисков, предлагаемую в работе (Зотова А.И, 2014 стр. 24-25), состоящую из 35 рисков, то получим более 4,5 миллиардов простых комбинаций групп из 17 рисков. Поэтому при определении всей совокупности рисков нельзя создавать их избыточного количества, как при классификации, так и при группировке их в подгруппы для анализа связей. В противном случае задача анализа взаимосвязей рисков станет не решаемой.

3. *Исследование риска, выделенного из группы, предполагает знание о его взаимосвязях.* Отмеченное многообразие вариантов предлагает предварительное решение задачи по правильному ограничению набора рисков, входящих в анализируемую группу или подгруппу. Существование одного изолированного риска можно представить только теоретически, т.к. в реальной ситуации оценка его статического состояния и перспектив развития будет постоянно корректироваться в зависимости от других рисков. Это означает, что анализ отдельного риска почти всегда предполагает условность его исключения из совокупности. Такой подход позволяет изначально выбрать несколько ключевых рисков, обеспечивающих ядро текущей системы рисков, для их детального исследования. За счет этого происходит существенное упрощение общей картины рисков, но одновременно создается возможность для практического применения оценки в условиях ограниченного времени, которого всегда очень мало перед принятием бюджета.

4. *Оценка отдельных рисков, проведенная в изоляции с другими рисками, будет менее точной, чем оценка всей совокупности рисков.* Такое ограничение предполагает агрегирование рисков в систему в качестве обязательного этапа исследования. В противном случае самая тщательная оценка всех отдельных рисков не будет точной с точки зрения итоговой эффективности измерения

рисков. Этот эффект по своему методологическому существу является эмерджентным, когда в результате взаимодействия компонентов получаемый результат отличается от суммы компонентов. Совокупность рисков гарантированно обеспечит такой эффект, т.к. содержание каждого отдельного риска будет генерировать возможности для интенсификации или подавления других рисков. При этом следует учитывать, что рассматриваемое ограничение не указывает направления вектора – расширение или сокращение рисков в результате сложения. Оно только констатирует высокую вероятность отличия суммы индивидуальных оценок от общей результирующей оценки риска.

Все утверждения могут показаться противоречивыми, т.к. одновременное следование им в практическом смысле является затруднительным. Они укладываются в традиционные представления о сложной системе. Чем сложнее система, тем сложнее анализ ее компонентов и выявление верных принципов ее работы.

Используя в качестве приоритетного утверждение о доступности методики исследования каждого выделенного риска по отдельности, мы получили три группы сценариев. Первую группу представляют элементные сценарии, согласно которым риски разных уровней анализировались без учета взаимных связей. Во второй группе сценариев больше внимания было уделено связям между рисками. Поскольку рассматривать их следует по восходящей линии от индивидуальных рисков к итоговому, такие сценарии мы называли композиционными. Наконец, в третью группу сценариев попали варианты с анализом связей, но уже по нисходящей линии от итогового риска к индивидуальным. Поэтому они названы декомпозиционными.

Всего получено 9 вариантов сценариев, группируемых в 3 категории по 3 варианта в каждой (таблица 3.4). Стройность системы позволяет охватить всю картину, т.к. в каждом случае переход от одного варианта к следующему происходит по одинаковому принципу. Различается только степень взаимосвязи между рисками (первый против второго и третьего) и направление взаимосвязи (второй против третьего).

Таблица 3.4

Свод различных сценариев оценки бюджетного риска

Элементные сценарии	Композиционные сценарии	Декомпозиционные сценарии
1) Расчет индивидуальных рисков	4) Композиция индивидуальных рисков в группы	7) Декомпозиция групповых рисков в индивидуальные
2) Расчет групповых рисков	5) Композиция групповых рисков в итоговый	8) Декомпозиция итогового риска в групповые
3) Расчет итогового риска	6) Композиция индивидуальных рисков в итоговый	9) Декомпозиция итогового риска в индивидуальные

Составлено нами.

Мы отмечаем универсальность использования такой техники анализа, которая позволяет заранее систематизировать все возможные вариации исследования и применять их последовательно, выбирая в каждом конкретном случае оптимальную для него комбинацию.

Сценарий 1. Предполагает возможность оценки каждого отдельного риска на основе показателей нескольких предыдущих лет с последующим прогнозом этого риска на перспективу. Это доступный с технической точки зрения сценарий. Для его применения достаточно разработать универсальную систему рисков. После чего адаптировать ее к условиям конкретного бюджета, используя, например, традиционный для таких сложно формализуемых объектов метод экспертных оценок. Затем приступить к анализу каждого отдельного риска, вошедшего в совокупность. В этом случае, рассмотрение каждого риска в отдельности производится различными методами, т.к. в итоге не предполагается их сложение. Риски могут иметь различную разрядность, если не планируется их сопоставление между собой. Это является преимуществом применения такого сценария,

поскольку не требуется разработки единой методологии учета, анализа и прогнозирования риска.

Практическое применение сценария 1 видится в возможности с его помощью проводить фрагментарный анализ бюджетной ситуации на перспективу в случае, когда она не исследуется комплексно. Например, такой способ будет полезен при анализе риска коррупции, как изолируемого фактора, который можно отделить от всех прочих рисков и изучить его влияние на прогнозный бюджет отдельно (Зенюк Д.А., 2014). Аналогичный независимый анализ можно провести по любому количеству выбранных рисков с привлечением разных групп специалистов, что также является преимуществом применения, т.к. позволяет существенно сэкономить время перед принятием бюджета.

Среди причин широкого использования такого сценария – доступность применения для практиков. Агентам привычнее использовать простые инструменты в своей работе. Помимо этого, распределение бюджетных рисков по отдельности позволяет учесть ведомственную разобщенность агентов. Зачастую классификация рисков предполагает учет этой специфики, заранее распределяя риски по принадлежности к определенным департаментам администрации региона или муниципалитета. С точки зрения управляемости рисками это не является бесполезным, т.к. своего рода «закрепление» рисков за департаментами позволяет рассчитывать на положительные тенденции по сокращению рисков, поскольку традиционно ответственный за бюджет департамент финансов не имеет достаточно полномочий для этого.

Преимущества сопровождаются недостатками, когда проводится рассмотрение этого сценария с позиции результативности. Естественно, этот критерий не будет высоким, в силу того, что многообразие рисков, рассчитанных по разным методикам разными специалистами, не позволяет привести их в итоге к единому показателю и охарактеризовать бюджет с позиции риска, как такового. Этот сценарий не подходит для сопоставительного сравнения различных бюджетов по уровню риска.

Сценарий 2. Действия в данном сценарии предполагают похожий подход, но

исследование производится не по каждому отдельному риску, а по определенной группе рисков. Например, следуя ранее введенной классификации рисков, можно ограничиться тремя группами – рисками среды, рисками системы и рисками случая без детализации их состава. В этом варианте оценка риска будет производиться экспертными методами. Другие варианты формализации невозможны, т.к. в состав группы рисков будут включены очень разные по своему содержанию риски. Их агрегирование возможно с позиции упрощения процедуры оценки рисков и необходимости получения приемлемого результата в максимально короткие сроки. В случае введения в практику обязательной оценки бюджетного риска при подготовке бюджетных планов, основным на начальной стадии будет именно такой сценарий. Это произойдет по ряду причин. Во-первых, уже упомянутая простота применения; во-вторых, формальное соблюдение требования; в-третьих, оперативная доступность экспертов – представителей разнообразных агентов; в-четвертых, прогнозируемая условность оценки, позволяющая в итоге не придерживаться полученной оценки риска при исполнении бюджета и т.д.

Предложенная группировка рисков на 3 группы не является единственной. Мы предлагаем ее в качестве оптимального примера. Такой вариант укрупнения рисков на стадии прогнозирования не позволяет получить верное представление об оценке кумулятивного воздействия суммы рисков на бюджет.

Сценарий 3. Такой вариант сценария предполагает гипотетическую оценку общего риска без учета его внутренней структуры. Такая модификация сценария применяется только в случае, когда нужно немедленно осознать уровень риска в предстоящем бюджетном периоде. Полноценной оценки в таком варианте нет. Получается оценка вектора сил, которые будут воздействовать на бюджет в предстоящем периоде.

Следующую группу сценариев объединяет то, что они предполагают не только индивидуальные или групповые оценки риска, но и учет взаимодействия рисков между собой. В этом случае больший акцент делается именно на взаимодействие рисков, но предполагается, что предварительно работа по оценке

отдельных рисков также проведена.

Сценарий 4. Этот сценарий предполагает композицию индивидуальных рисков в группы с целью выявления совокупной силы их взаимодействия. В этом случае концентрируется внимание не столько на уровне отдельного риска, сколько на многообразии и силе его связей с другими рисками из этой группы. Исполнение такого варианта предполагает выявление точек взаимодействия рисков между собой. Для этого могут применяться различные способы сопряжения рисков по парам и в более сложных комбинациях, пока не будет выявлена теснота их связи. В случае выявления такой тесноты можно продолжить использование совокупного уровня риска в своих расчетах. Примером связи рисков служит следующая пара: «1.4. Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков» – «2.1. Риск ритмичности поступлений и платежей» (в части поступлений). Логично предположить, что возникновение проблем с ликвидностью у налогоплательщиков (налоговых агентов), особенно если речь идет о крупных субъектах, автоматически повысит риск ритмичности поступлений налогов в бюджет. Используя такое сопоставление рисков, можно измерить кумулятивное воздействие на бюджет от обоих рисков, которое будет иным, чем единичная оценка каждого риска в отдельности. Обращает на себя внимание тот факт, что риски принадлежат по своему сущностному содержанию к различным группам авторской классификации. Это не противоречит сущностям, а показывает, насколько гибким и полезным в практическом смысле становится данный сценарий.

Усложнение связей предполагает возможность увеличения их числа при анализе произвольной группы. К связям в рассмотренной паре рисков можно прибавить их общие связи с риском «2.5. Риск зависимости от внешних источников». Добавление таких связей значительно изменит общую картину анализируемого бюджета в случае, если он уже подвержен последнему риску. Острота первых двух рисков с учетом их влияния на третий сделает общую оценку совокупного риска более высокой, чем все три по отдельности. Это произойдет из-за того, что снижение платежеспособности, влияющее на

ритмичность поступлений, создает реальные угрозы ликвидности для бюджета, который, в свою очередь, имея зависимость от внешних источников, не сможет покрыть временные разрывы в платежах. Последняя ситуация является наиболее рискованной при исполнении бюджета, т.к. оказывает непосредственное воздействие на принципалов.

Связи между 3-мя рисками могут дополнительно продемонстрировать опасности, могущие возникнуть при привлечении облигационного займа, т.к. если есть риск 2.5., то это становится необходимым. Низкая платежеспособность налогоплательщиков не позволит рассчитывать на успешное размещение такого займа.

Данный сценарий предоставляет важную возможность, а именно - комбинирование связей между рисками позволяет диагностировать общую картину бюджетного риска применительно к отдельному бюджету. Система бюджетных рисков универсальна. Значит важно определить их индивидуальную композицию для бюджета конкретного региона или муниципалитета.

Сценарий 5. Данный сценарий реализуется в случае, когда нужно выявить связи между группами с целью определения величины общего риска. Этот сценарий является производным от сценария 2, поскольку предполагает точное представление о ранее сгруппированных рисках. В таком случае не требуется точного измерения величины отдельных сгруппированных рисков, т.к. важно идентифицировать связи между группами. Оценка групп рисков проводится на экспертно-интуитивном уровне, который в состоянии обеспечить депутаты представительного органа власти. Комбинация связей в этом случае, равно как и в случае со сценарием 4, выступает важнейшим фактором оценки грядущего бюджетного риска.

Наглядным примером демонстрации рассматриваемого сценария, по нашему мнению, является ситуация прогнозирования федерального и региональных бюджетов на 2015 г., которая была реализована в реалиях снижения мировых цен на энергоносители. Все участники бюджетного процесса интуитивно осознавали бюджетные риски, которые будут сопровождать бюджет в предстоящем году из-

за этого ценового фактора. Озвучено множество экспертных оценок развития бюджетной ситуации практически во всех аспектах – от пенсионных обязательств до инвестиционных проектов. Ограниченность времени не позволила агентам подойти к формализации отдельных бюджетных рисков. Им важнее оперативно сформировать картину будущего бюджета, определенной в контексте углеводородной зависимости. С некоторой степенью точности это удалось благодаря неосознанному применению рассматриваемого сценария. Агенты смогли определить не группы, а некие ареалы рисков, среди которых выделялись два следующих:

- Ареал рисков, в который интуитивно включался набор рисков, возникающих в денежно-налоговой сфере. Из введенных автором рисков наиболее подходящими можно считать: 1.2. «Риск инфляции»; 2.2. «Риск структуры доходов бюджета»; 2.1. «Риск ритмичности поступлений и платежей».
- Ареал рисков, включающий риски, которые могут касаться экспортно-политической составляющей. Из предложенного набора рисков подходят: 1.5. «Риск политической конъюнктуры»; 2.5. «Риск зависимости от внешних источников»; 3.2. «Риск объективной непредсказуемости ситуации».

Эксперты по-разному алгоритмизировали свои представления о каждом ареале рисков, что дало им возможность генерировать различные версии уровня рисков на 2015 и последующие годы. В большинстве высказываний при таком сценарии были отмечены негативные оценки риска, как для федерального бюджета, так и для бюджетов субъектов РФ. Такая объединяющая черта позволяет предположить жизнеспособность рассматриваемого сценария в ситуации, когда предчувствие рисков становится доступным всем. Дополнительным фактором негативной оценки стало многообразие недостаточно формализованных связей между группами рисков, в которых многие эксперты попросту запутались и включились в общий рефрен высказываний об угрозах и рисках.

Такие возможности следует считать дополнительными преимуществами такого сценария. Он позволяет участвовать в обсуждении бюджетной проблематики широкому кругу специалистов, т.к. не предполагает проработки бюджетных рисков по факторам.

Сценарий 6. Этот сценарий также предполагает оценку риска во взаимосвязи рисков в расчете на получение верной оценки общего риска. Особенностью этого сценария является оценка всех связей сразу без предварительной группировки рисков. С методологической позиции этот вариант является наиболее верным, т.к. при его использовании не происходит элиминирования индивидуальных рисков и каждый из них участвует в итоговой оценке самостоятельно. На данном этапе рассмотрения сценариев можно согласиться, что именно этот вариант позволяет получить наиболее развернутую картину рисков на перспективу во всем многообразии их связей между собой. При наличии достаточного времени появляется возможность рассчитать бюджетный риск в таком качестве, которое нужно для практического применения при планировании и исполнении бюджета.

Важным ограничителем на пути применения данного сценария является динамическое увеличение количества связей при небольшом количестве рисков. Добавление в круг анализа всего одного нового риска добавляет сразу дополнительное количество парных связей, равное прежнему количеству рисков. Многие риски обладают способностью поддерживать одновременно несколько связей с другими рисками. Это означает, что динамика роста общего количества связей не поддается учету. В итоге практическое применение такого сценария становится очень проблематичным.

Выход из ситуации видится в тщательной систематизации рисков, в результате которой круг рисков будет жестко ограничен. После этого проводится точная формализация каждого риска, которая должна выявить алгоритм его расчета. Затем можно перейти к выявлению межрисковых связей, которое, в свою очередь, даст возможность их оценить в математических параметрах. Только после этого, синтезировав все многообразие системы рисков, получится верная интегральная оценка. Такая модель существует только в вычислительном

формате.

Мы считаем, что современная система работы с бюджетом не позволит в ближайшее время перейти к такому сценарию расчета рисков. Данная система к этому не готова, как не готовы результаты текущих исследований на эту тему. Поэтому рассмотренный сценарий интересен пока только с точки зрения систематизации различных приемов работы с оценкой риска.

Следующие сценарии объединены в новую группу по основному критерию. В этом случае они, как и в предыдущем, построены на приоритете анализа взаимосвязей между рисками. Отличает их направление вектора оценки. Здесь он направлен не снизу вверх, а сверху вниз, предполагая возможность не композиции, а декомпозиции рисков. Декомпозиция представляет собой способ разделения общего на отдельные составляющие с оценкой внутренних связей между ними. Такой прием позволяет определить основной приоритетный бюджетный риск, а затем разложить его на отдельные группы рисков, а их, в свою очередь, на отдельные индивидуальные риски.

Сценарий 7. Данный сценарий представляет собой декомпозицию выбранного группового риска до его составляющих компонентов – отдельных индивидуальных рисков. При этом выбор конкретной группы не имеет значения. На начальной стадии это будет любой риск, который после анализа внутренних составляющих и их связей, декомпонуется на отдельные риски меньшего порядка, которые, собственно, и становятся индивидуальным. В этом случае не важно, в каком виде сформулирован первоначальный риск. При исследовании данного первичного риска оказывается, что он не поддается декомпозиции. Это также является преимуществом данного сценария, поскольку в таком случае нет необходимости в заранее сформулированной системе рисков. Она формируется по мере расслоения произвольно выбранного риска на отдельные составляющие элементы.

Применение данного сценария предполагает такое же точное понимание связей между рисками одной группы, что и в случае со сценарием 4, но в рассматриваемом варианте есть серьезное методологическое преимущество. Здесь

нет нужды исследовать отдельные индивидуальные риски на предмет их совместимости по силе взаимных связей, что создает угрозу неверного понимания таких связей или надуманного сближения рисков в интересах стройности представления всей системы. Сценарий 4 изначально предполагает задание некоторого набора рисков, часть которых не компонуется в группы. В таком случае их исследование будет излишним.

В случае сценария 7 такой угрозы нет, т.к. раскрывается содержание какого-либо риска без обязательного выявления в результате определенного набора индивидуальных рисков. Если они выявятся, это будет хорошо, если нет – не плохо. В обоих исходах методика зарекомендовала себя положительно.

Примером такого сценария служит условный «Риск достаточности бюджета для данного территориального образования», который после декомпозиции разделяется на три самостоятельных индивидуальных риска: 2.2. «Риск структуры доходов бюджета»; 2.3. «Риск структуры расходов бюджета» и 2.4. «Риск несбалансированности бюджета», которые имеют многообразные связи между собой. При этом отметим, что характер связей не меняется в зависимости от величин самих рисков, ведь они вычленены из одной, изначально общей для них, группы риска.

Сценарий 8. Данный сценарий также является декомпозиционным, Это значит, что его содержательное наполнение не будет принципиально отличаться от предыдущего сценария. Различается только уровень декомпозиции. Предполагается разделение итогового риска на групповые риски. Такой подход позволяет существенно упростить задачу идентификации рисков для определенного бюджета, поскольку отправной точкой является утверждение о присутствии общего бюджетного риска, который оперативно разделяется на группы рисков по сопоставимому характеру связей.

Применение данного сценария предоставляет возможность простыми способами, включая методы мозгового штурма, составить общее представление о масштабе ожидаемого бюджетного риска и оперативно сформулировать его основные компоненты. Используя в качестве критерия группировки рисков силу

связи внутри групп, можно идентифицировать компоненты как обособленные группы риска.

Значительные преимущества порождают не менее значительные недостатки сценария. Такой вариант не дает предметных инструментов прогнозирования рисков, т.к. достижение детализации только до уровня группы не позволяет провести их измерение с целью учета при бюджетном прогнозировании в качестве формальных показателей. Приходится ограничиться этапом формулировки неких потенциальных угроз для будущего бюджета.

Характерным примером такого сценария является общий принцип подготовки проекта федерального бюджета России на 2015 и последующие годы. До последнего момента продолжалось обсуждение осязаемых и предчувствуемых рисков. Это происходило в период, когда проект закона о бюджете был уже принят во 2-м чтении в Государственной Думе. Это происходило в основном из-за статуса бюджетных рисков. Отсутствие методологии бюджетного планирования и прогнозирования не позволяло сколь-нибудь точно определить (рассчитать) риски. Поэтому на высших уровнях власти, способных оказать неограниченное влияние на бюджетные показатели и на весь бюджетный механизм, оценка бюджетных рисков происходила скорее на уровне эмоций, чем на уровне их инструментальной формализации, пригодной для практического использования. В этом случае из этого предчувствуемого риска стали выделяться упомянутые в случае со сценарием 5 ареалы рисков, представляющие собой группы отдельных взаимосвязанных рисков. Ареал денежно-налоговых рисков был одним из основных. Он получился как синтез отдельных рисков по сценарию 5 в равной степени как результат декомпозиции общего риска на отдельные крупные фрагменты.

Сценарий 9. Последний из рассматриваемых сценариев представляет собой еще один вариант декомпозиции, но уже в виде разделения итогового риска сразу на индивидуальные риски. Этот сценарий становится возможным при условии точной классификации набора индивидуальных рисков, которая позволяет оперативно расчленить общий риск на отдельные компоненты. Такая

возможность предоставляется уже сегодня, поскольку существует несколько вариантов авторских классификаций бюджетных рисков. Эти классификации в общем итоге формулируют несколько десятков разнообразных индивидуальных рисков, что предоставляет исследователю широкие возможности для декомпозиции общего риска. Если предположить возможность определения единой общепринятой системы рисков, подобной периодической системе химических элементов, можно очень продуктивно использовать данный сценарий.

Проблема заключается не только в отсутствии на текущий момент такой системы рисков. Есть основания полагать, что через некоторое время число исследований в данной области перейдет в качество, основным мерилom которого будет созданная система рисков с возможностью из формальной оценки. Но в этом случае нельзя считать такую систему окончательной. Экономика, функционируя в режиме саморазвития, способна генерировать неограниченное количество многообразных факторов риска, часть которых непосредственно влияет на бюджет.

Принимая во внимание данный аргумент, нельзя рассчитывать на абсолютную способность общего риска к декомпозиции на ограниченное количество индивидуальных рисков. Всегда сохранится область общего риска, которая не укладывается в заданный набор заранее систематизированных и формализованных рисков. С учетом такого ограничения применение рассмотренного сценария становится возможным до получения известного предела точности результата.

Систематизация траекторий развития бюджетного риска позволяет встроить прогнозирование бюджетных рисков в общую систему бюджетного прогнозирования, а также сформулировать подходы к финансированию рисков.

Рассмотрим перечень применяемых на сегодня методов прогнозирования социально-экономических показателей на предмет их способности в большей или меньшей степени учитывать бюджетные риски. Для этого целесообразно использовать подходящую для бюджетного прогнозирования классификацию

методов, в которой представлено наибольшее их количество из источника (Лапыгин Ю.Н., 2009 стр. 34-64).

В приложении 15 представлено полное сопоставление 15-ти бюджетных рисков и 40-ка потенциально возможных методов их прогнозирования. Это дало нам 600 теоритических комбинаций. Подробный анализ каждой комбинации «риск-метод» с краткой иллюстрацией применения в практике бюджетного процесса не представляется возможным из-за формальной ограниченности рамок настоящей работы. Поэтому мы используем аргумент формальной допустимости того или иного метода, исходя из особенностей конкретного бюджетного риска. Допустимость (применимость) обозначена знаком «+», а недопустимость (неприменимость) знаком «-». Предлагаемый широкий спектр методов мы предлагаем сократить согласно критерию сквозного характера. Это означает, что актуальными и применимыми будут только те методы, которые используются при прогнозировании сразу нескольких бюджетных рисков. Такой подход позволил определить для 3-х рисков следующий набор методов (таблица 3.5).

Таблица 3.5

Применимость методов прогнозирования для выбранных бюджетных рисков.

Методы	Риск структуры доходов	Риск несбалансированности	Риск зависимости от внешних источников
Метод построения сценариев	+	+	+
Вероятностное моделирование	+	+	+
Метод морфологического анализа	+	+	+
Системный анализ	+	+	+
Матричное моделирование	+	+	+
Метод графа и дерева целей	+	+	+
Анализ потока информации	+	+	+
Теория марковских цепей	+	+	+

Выбор данных видов бюджетных рисков мы аргументируем тем, что при построении графа в главе 2 настоящей работы выявилась их высокая когеренция и влияние на риски системы. Такой способ сокращения набора методов мы считаем очень эффективным. Его использование на практике повышает шансы прогнозирования бюджетных рисков.

Метод построения сценариев является традиционным методом экономического прогнозирования. Применительно к прогнозированию бюджетных рисков целесообразно установить логическую последовательность гипотетических событий, связанных между собой причинно-следственными связями. Например, условием снижения риска структуры доходов будет являться увеличение диверсификации источников. В идеальном состоянии доли всех источников, включая финансовую помощь из вышестоящего бюджета, должны быть равны. В таком случае, риск структуры доходов будет равен 0. Такое гипотетическое событие окажет влияние на риск зависимости, поскольку наличие финансовой помощи, учтенное при расчете первого риска, создает второй риск. В этом случае становится понятно, как поведет себя риск несбалансированности. Если наличествует финансовая помощь, можно предположить высокий риск несбалансированности. В противном случае, финансовая помощь бы не понадобилась. Метод сценариев дает возможность прогнозировать ожидаемые перемены системы рисков за счет сценарного моделирования изменения параметров одного из рисков.

Рассмотрим в таблице 3.6. пример данного метода с использованием авторских алгоритмов расчет бюджетных рисков, предложенных в главе 4 настоящей работы.

Изменение всего одного параметра при подготовке сценариев приводит к изменению прогнозных величин бюджетных рисков. Это происходит из-за параметрической зависимости рисков, как от самих бюджетных показателей, так и друг от друга.

Таблица 3.6

Иллюстрация метода сценариев (условные денежные единицы)

Параметры прогноза рисков	Фактические показатели прошедшего периода	Сценарии на предстоящий период		
		1 - рост налога на прибыль	2 - рост налога на имущество организаций	3 - рост НДС
Доходы	1250	1300	1350	1400
Налог на прибыль	400	450	450	450
Налог на имущество организаций	100	100	150	150
НДС	300	300	300	350
Акцизы	200	200	200	200
Транспортный налог	50	50	50	50
Финансовая помощь	200	200	200	200
Госдолг	0	13	40	82
Расходы	1250	1313	1377	1442
Риск несбалансированности	0,000	0,012	0,049	0,109
Риск структуры доходов	0,063	0,110	0,091	0,067
Риск зависимости от внешних источников	0,000	0,014	0,041	0,080

Рассчитано нами.

Метод вероятностного моделирования является представителем группы статистических методов. Его использование при прогнозировании бюджетных рисков заключается в определении вероятности изменения отдельных параметров модели. Он расширяет преимущества предыдущего метода, поскольку помимо ожидаемого изменения какого-либо параметра, позволяют определить степень вероятность такого изменения. Продолжая рассматриваемый пример, мы считаем, что вероятность увеличения поступлений по налогу на прибыль будет выше при

условии экономического роста, а вероятность увеличения поступлений по налогу на имущество организаций – при высоком темпе инвестиций. Сопоставление данных вероятностей приближает модель к оптимальному состоянию, что делает прогноз бюджетного риска структуры доходов более точным.

Метод морфологического анализа предполагает, что проблема, требующая решения, изучается с возможно более общей точки зрения для выявления всех возможных решений. Затем проводится перебор всех возможностей для определения круга решений. Проиллюстрируем данный метод на примере прогнозирования бюджетных рисков с учетом комплекса мероприятий по контролю над ними. На стадии проектирования бюджета прогнозирование бюджетных рисков формируется под воздействием:

- Программы диверсификации доходной базы бюджетов;
- Межбюджетного регулирования с учетом изменения доходных источников нижестоящих бюджетов;
- Устойчивой практики планирования субфедеральных бюджетов с дефицитом;
- Возможности образования резервных фондов при прогнозировании дефицита;
- Угрозы внешнего финансового управления при хроническом бюджетном дефиците;
- Прекращения практики нецелевого заимствования;
- Выбора целей, для достижения которых возможно формирование государственного или муниципального долга.

Прогнозирование бюджетных рисков в таком случае будет качественным, поскольку морфологический анализ предполагает вербальную характеристику ожидаемых условий.

Метод системного анализа предполагает учет целей системы, их возникновение, формирование, детализацию, декомпозицию и структуризацию. Предложенные ранее сценарии развития бюджетного риска сформированы с использованием данного метода.

Матричное моделирование и метод графа положены в основу предложенной в главе 2 настоящей работы методологии формирования системы бюджетных рисков на основе их когеренции.

Метод анализа потока информации применительно к прогнозированию бюджетных рисков представляет собой анализ макроэкономической информации, глобальных или национальных (региональных) тенденций изменения налоговых баз, параметров развития социальной сферы, и прочих факторов, включаемых в документ «Основные направления бюджетной политики...» Поток бюджетной информации необходим для описания условий, принимаемых для составления проекта бюджета, основных подходов к его формированию и общего порядка разработки основных характеристик и прогнозируемых параметров бюджетов бюджетной системы РФ. В последние годы²⁴ основные направления содержат прогноз бюджетных рисков, подготовленный с использованием рассматриваемого метода. Примеры рисков, спрогнозированных в основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг., представлены в главе 1 настоящей работы.

Применение *теории марковских цепей*, как метода прогнозирования бюджетных рисков, показано в работе (Гамукин В.В., 2015 стр. 230-236).

Рассмотренные научные методы прогнозирования социально-экономических процессов не применяются при подготовке прогнозов бюджетов с учетом рискообразующих факторов. Если на этапе определения макроэкономических показателей использование некоторых из методов имеет место, то расчет конкретных бюджетных показателей все еще производится относительно доступным расчетно-аналитическим или нормативным методом. По нашему мнению, это объясняется новизной самой идеи об управлении бюджетом с

²⁴«Основные направления бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.», «Проект основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.». В «Основных направлениях бюджетной политики на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг.», как и в более ранних, нет упоминаний о прогнозировании бюджетных рисков.

использованием категории риска и низкой готовностью имеющегося арсенала прогностической методологии обеспечить подготовку прогноза данных рисков.

Сформулируем общие выводы по всем методам прогнозирования бюджетных рисков:

1. Только 6 методов из 40 оказались «сквозными» или универсальными, т.е. имеют потенциальную возможность применяться при прогнозировании всех 15 бюджетных рисков из разных групп. В основном это методы, позволяющие прогнозировать сразу некоторое количество разрозненных факторов.

2. В эту категорию методов вошли 2 метода, позволяющие прогнозировать многофакторные процессы путем их сопряжения, интегративной обработки и агрегирования итогов. Это *метод графа и дерева целей* и *метод матричного моделирования*. Важно отметить, что оба метода являются близкими по своему внутреннему содержанию, что объясняет их совместное присутствие.

3. В категорию универсальных методов вошли методы, построенные на использовании системного эффекта рассмотрения формирующих факторов. Это *метод морфологического анализа* и *системный метод*. Они позволяют разобрать глубинные свойства прогнозируемого объекта, что является важным для прогноза разнообразных бюджетных рисков.

4. Завершают эту категорию два метода с различающимся содержательным наполнением. Это т.н. *синоптический метод*, который построен на использовании сводного, обзорного подхода к анализу объекта и описании отдельных сценариев для отдельных рисков с последующим объединением сценариев. Второй – это метод, предполагающий *анализ потока информации*. Универсальность методов объясняется их способностью учитывать максимально возможные информационные каналы для подготовки прогнозного образа будущего.

5. Остальные 34 метода мы считаем индивидуальными, т.к. они подходят для прогнозирования отдельных бюджетных рисков. Это не уменьшает их значение для подготовки прогнозов, поскольку они могут оказаться полезными в случае оценки каждого риска по-отдельности.

6. Распределение методов по критерию допустимости (применимости) выявило закономерность в их сопоставлении с рисками. Речь идет о бюджетных рисках, которые могут оказывать прямое влияние на бюджетные показатели. Если под бюджетными показателями всегда понимается обязательность их выражения в математическом виде, то логично предположить в этом случае успешное применение методов, построенных на использовании разнообразных математических выкладок. Основная масса рисков такого рода сосредоточена в группе рисков бюджетной системы.

7. Принимая во внимание свойство дискретности, присущее бюджетному процессу и предполагающее возможность промежутка между отдельными бюджетными периодами для оценки прошедших событий и явлений и проектирования их траекторий на перспективу, вызывают интерес примеры использования метода, построенного на *теории марковских цепей*. Этот метод будет полезным при оценке вероятностей сохранения или изменения траекторий движения бюджетного риска в момент скачкообразного перехода (Домбровский В.В., 2012).

8. Многообразие факторов, влияющих на оценку бюджетных рисков, позволяет применять пока достаточно экзотические для бюджетно-финансовой сферы методы их прогнозирования, например, *методы искусственных нейронных сетей, анализ патентной информации* и т.д.

Многообразие методов прогнозирования бюджетных рисков предопределяет выбор методов финансирования данных рисков. Теория и практика выработали различные методы управления рисками, рассмотренные в работах (Beck U., 2010), (Бек У., 2000), (Сергеев В.И., 2001), (Чернова Г.В., 2000), (Гранатуров В.М., 2010), (Глущенко В.В., 1999). Основные методы управления рисками нашли отражение в книге (Бродецкий Г.Л., 2010 стр. 33-34). Это избегание риска – отказ от деятельности или существенное изменение ее характера, позволяющее резко сократить риск; диссипация риска – организация деятельности с возможностью для участников максимально влиять на факторы риска и снижать последствия наступления неблагоприятных событий; диверсификация риска – распределение

средств на множество независимых друг от друга объектов; страхование риска – снижение ущерба за счет средств заранее образованных финансовых фондов; принятие риска – согласие с вероятностью риска и получением незначительного ущерба; лимитирование риска – вариант метода принятия риска в случае предварительного установления размера получаемого ущерба.

Выбор методов управления бюджетными рисками определяется уровнем качества такого управления. Принимая во внимание, что основными оценщиками качества бюджетного управления выступают принципалы, их мнение нужно учитывать при такой оценке. К сожалению, в современных условиях практически нет возможности провести такую оценку в основном из-за недостаточности опыта использования бюджетных рисков в реальном бюджетном процессе.

Проблема финансирования рисков, как метода управления ими, сводится к определению приемлемого пропорционального соотношения между размером потерь и их вероятностью. Данное соотношение проиллюстрировано на рисунке 3.4, где распределяются зоны отношения к риску.

Размер потерь	Вероятность потерь					
	Близкая к 0	Низкая	Небольшая	Средняя	Большая	Близкая к 1
Незначительный	Зона принятия риска					
Малый						
Допустимый			Зона финансирования риска		Зона избегания риска	
Средний						
Большой						
Катастрофический						

Составлено нами по материалам (Шапкин А.С., 2009 стр. 522), (Гранатуров В.М., 2010 стр. 152), (Вітлінський В.В., 1996 стр. 34).

Рисунок 3.4 Определение границ зон управления риском

В случае минимальной вероятности и минимального размера потерь, лицо, принимающее решение, предпочтет согласиться с наличием риска (принять его), чем предпринимать меры по его управлению. В противоположном углу поля, где вероятность потерь также велика, как и их размер, это лицо приложит все усилия, чтобы совсем избежать бюджетного риска.

Данная матрица применяется на практике при оценке бюджетных рисков в процессе проведения финансового контроля²⁵. Методика Министерства финансов РФ предусматривает, что оценка бюджетных рисков состоит в идентификации рисков и определении их уровня. Идентификация рисков заключается в определении по каждой операции возможных событий, наступление которых негативно повлияет на результат внутренней бюджетной процедуры (например, несвоевременность выполнения операции, ошибки, допущенные в ходе выполнения операции). Каждый бюджетный риск оценивается по критерию "вероятность", характеризующему ожидание наступления события, негативно влияющего на выполнение внутренних бюджетных процедур, и критерию "последствия", характеризующему размер возможного наносимого ущерба, потери репутации главного администратора (администратора) бюджетных средств (снижение внешней оценки качества финансового менеджмента главного администратора бюджетных средств), существенность налагаемых санкций за допущенное нарушение бюджетного законодательства, снижение показателя результативности (экономности) использования бюджетных средств. По каждому критерию определяется шкала уровней вероятности (последствий) риска, имеющая не менее четырех позиций, например: уровень по критерию "вероятность" - невероятный (от 0 до 20%), маловероятный (от 20 до 40%), средний (от 40 до 60%), вероятный (от 60 до 80%), ожидаемый (от 80 до 100%); уровень по критерию "последствия" - низкий, умеренный, высокий, очень высокий. Оценка вероятности осуществляется на основе анализа информации о следующих причинах рисков: недостаточность положений правовых актов

²⁵Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля, доведенные письмом Минфина России от 19.01.2015 г. № 02-11-05/932.

главного администратора (администратора) бюджетных средств, а также иных актов, распоряжений (указаний) и поручений, регламентирующих выполнение внутренней бюджетной процедуры и (или) их несоответствие нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные правоотношения, на момент совершения операции; длительный период приведения средств автоматизации подготовки документов и (или) отражения соответствующих операций в соответствие с требованиями актуальных положений нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения:

- низкое качество содержания и (или) несвоевременность представления документов, представляемых должностным лицам, осуществляющим внутренние бюджетные процедуры, необходимых для проведения операций;
- наличие конфликта интересов у должностных лиц, осуществляющих внутренние бюджетные процедуры (например, ответственность за приемку товаров, работ, услуг и точность кассового планирования в целях оплаты закупки осуществляется одним должностным лицом);
- отсутствие разграничения прав доступа пользователей к базам данных, вводу и выводу информации из автоматизированных информационных систем, обеспечивающих осуществление бюджетных полномочий, а также регламента взаимодействия пользователей с информационными ресурсами; неэффективность средств автоматизации подготовки документа, необходимого для выполнения внутренней бюджетной процедуры;
- недостаточная укомплектованность подразделения, ответственного за выполнение внутренней бюджетной процедуры, а также недостаточный уровень квалификации сотрудников указанного подразделения;
- иные причины риска.

3.2 Выбор методов финансирования бюджетных рисков по параметрам генерируемого ущерба

Алгоритмы композиции и декомпозиции бюджетных рисков мы считаем целесообразным использовать для определения методов финансирования рисков. Для этого рассмотрим набор общеупотребимых в науке и практике коммерческого сектора экономики методов финансирования риска, предложенный в работах (Чернова Г.В., 2009 стр. 95-102), (Хитрова Е.М., 2013). Это методы финансирования:

- из текущего дохода;
- из резерва;
- за счет использования займа;
- на основе самострахования;
- на основе страхования;
- на основе нестрахового пула;
- за счет передачи ответственности на основе договора;
- на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов;
- на основе спонсорства.

Применительно к рассматриваемой области бюджетных рисков нужна адаптация методов из-за уточнения понятия «покрытие убытка», являющегося основным объектом антирискового финансирования в коммерческом секторе.

Применительно к бюджету, по нашему мнению, не может быть получения убытка из-за фундаментального бюджетного ограничения - отсутствия понятия прибыли. В сфере публичных финансов необходимо подобрать свои объекты финансирования рисков. Для этого потребуются параметры, отражающие состояния данных объектов и генерируемый бюджетными рисками ущерб для него, изменение которых будет говорить об эффективности применяемых методов финансирования. Многообразие бюджетных рисков не позволяет использовать единый параметр для всех рисков. На наш взгляд, продуктивно рассматривать в качестве параметров 4 типа показателей. Рассмотрим следующие типы:

1. В качестве параметра объекта финансирования бюджетных рисков с целью снижения их негативного воздействия мы предлагаем использовать *«план/факт дефект»*, отражающий проявление бюджетных рисков. В случае, когда фактические показатели бюджета оказываются иными, чем планировалось, возникает дефект, как результат негативного влияния отдельного бюджетного риска или их взаимосвязанной группы. Параметр *«план/факт дефекта»* состоит из двух составляющих. Во-первых, вероятность наличия самих рисков при планировании, ставших причиной такого расхождения. Во-вторых, получение фактических показателей в ином размере, чем предполагалось при их планировании. Для упрощения понимания особенностей финансирования будем считать, что обе составляющие вносят одинаковый вклад в оценку конкретного риска. Например, если плановый показатель дефицита бюджета Челябинской области на 2014 год составлял 12,315 млрд. руб., а фактический только 4,274 млрд. руб., мы будем считать, что разница между плановым и фактическим показателем (8,041 млрд. руб.) дефицита образовалась в размере: 50% из-за недоучета риска несбалансированности при планировании дефицита и 50% из-за недоучета этого риска в процессе фактического исполнения бюджета.

Сокращение последствий рисков с данным параметром представляет относительной простую задачу, поскольку *«план/факт дефект»* может устраняться в процессе исполнения бюджета или при подготовке плана на очередной бюджетный период. Такой параметр присутствует у риска снижения платежеспособности налогоплательщиков, риска политической конъюнктуры, риска структуры расходов бюджета, риска несбалансированности, риска ошибки, риска развития бюджета. По периоду действия этот параметр риска характеризуется текущим бюджетным периодом.

2. В качестве параметра финансирования иных бюджетных рисков мы предлагаем использовать *«институциональный дефект»*. Этот показатель

позволяет оценивать состояние институтов функционирования публичных финансов с целью минимизации бюджетных рисков путем их финансирования. Формирование бюджетных рисков предопределяется несовершенством данных институтов. Следовательно, выбор методов, источников и направлений финансирования рисков предопределяется характером параметра.

Сокращение последствий рисков с данным параметром представляет более сложную задачу, поскольку «институциональный дефект» можно устранить только путем продолжительных по времени и затратных мероприятий. Например, усилия по сокращению риска коррупции продолжаются в течение существования всего бюджетного механизма, но полное исчезновение данного риска может наступить только после глубокого институционального изменения процессов и процедур формирования и распределения бюджета. Примерами бюджетных рисков будут риск дискретности контроля, риск коррупции, риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям. По периоду действия мы характеризуем данный параметр, как долгосрочный.

3. Некоторые бюджетные риски не могут финансироваться с использованием предложенных параметров. Поэтому в качестве параметра для них предлагается использовать «*системный дефект*», который возникает из-за особенностей исследуемого бюджета.

Сокращение последствий рисков с данным параметром представляет не менее сложную задачу, чем предыдущая. Устранение «системного дефекта» может производиться, например, путем пересмотра принципов закрепления источников доходов и расходных полномочий за определенным уровнем бюджетной системы. Если рассматривать уровень субъектов РФ, то в случае расширения спектра налоговых платежей за счет НДС или акцизов, произойдет снижение риска структуры доходов. В части сокращения риска структуры расходов полезной мерой будет прекращение практики передачи нефинансируемых полномочий из

вышестоящего бюджета. Поэтому примером бюджетных рисков с данным параметром будет риск структуры доходов, риск структуры расходов и риск зависимости от внешних источников. Отметим, что данные риски сопровождают конкретный бюджет на протяжении бюджетного цикла.

4. Наконец, для некоторых бюджетных рисков мы предлагаем использовать параметр *«дефект непредсказуемости»*. Индивидуализация объясняется особенностями данных рисков. Этот дефект сопровождает любой процесс, включая бюджетный. Измерение объекта не может проводиться прочими предложенными параметрами.

Сокращение или устранение последствий риска с данным параметром представляет наиболее сложную задачу, поскольку дефект непредсказуемости нельзя устранить полностью. Риск становится не устраняемым полностью, поэтому он будет существовать в течение всего периода функционирования бюджетного механизма.

Многообразие параметров финансирования бюджетных рисков позволяет рассматривать методы финансирования для адаптации их к сфере публичных финансов:

1. Снижение параметра риска из текущего дохода. Этот метод применяется в случае выбора стратегии принятия риска. Текущий доход является основным источником финансирования бюджетных рисков, прогнозируемых на стадии подготовки бюджетного плана. Все необходимые с точки зрения агентов расходы планируются и финансируются в рамках плановых поступлений доходов. В случае, когда эти поступления стабильны и соответствуют плану, данный источник позволяет гарантировать финансирование рисков. В случае обострения бюджетных рисков в процессе исполнения бюджета текущее финансирование становится основным способом их компенсации.

2. Снижение параметра риска из резерва. Резервы являются распространенным источником финансирования бюджетных рисков. Все уровни бюджетной системы, кроме государственных внебюджетных фондов, имеют возможность формировать такие фонды. На текущий момент бюджетным

законодательством России регламентируется формирование следующих видов резервных фондов:

- Резервный фонд. Представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета.
- Фонд национального благосостояния России (условно резервный). Представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.
- Резервный фонд Президента РФ. Используется на финансовое обеспечение непредвиденных расходов.
- Резервный фонд Правительства РФ. Используется для финансирования мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального, межрегионального, национального и транснационального уровней: проведение поисковых и аварийно-спасательных работ в зонах чрезвычайных ситуаций; проведение неотложных аварийно-восстановительных работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, энергетики, промышленности, транспорта, связи и сельского хозяйства, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций; закупка, выпуск из государственного материального резерва, доставка и кратковременное хранение материальных ресурсов для первоочередного жизнеобеспечения пострадавших граждан; развертывание и содержание временных пунктов проживания и питания для эвакуируемых пострадавших граждан в течение необходимого срока (но не более месяца); оказание единовременной материальной помощи пострадавшим гражданам; оказание гуманитарной помощи.
- Резервные фонды органов исполнительной власти субъектов РФ. Направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том

числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

- Резервные фонды органов местного самоуправления. Направляются на аналогичные предыдущему случаю цели.

3. Снижение параметра риска за счет использования займа. Это также традиционный метод финансирования бюджетных проблем, вызванных, в т.ч., с воздействием бюджетных рисков. В России и в мире применяются разнообразные формы привлечения заимствований, включая бюджетный кредит, коммерческий кредит, целевой иностранный кредит, эмиссию ценных бумаг, гарантии и т.д.

4. Снижение параметра риска на основе самострахования. Применительно к коммерческому сектору данный метод предполагает страхование рисков в страховой компании, входящей в состав общей финансово-промышленной группы. В бюджетном случае прямых аналогий данному методу нет. В рамках бюджета не формируются обособленные финансовые фонды, которые могут использоваться для операции по страхованию бюджетных рисков и возмещению предложенных дефектов. С некоторыми исключениями к такой категории можно отнести Резервный фонд и Фонд национального благосостояния федерального бюджета. Они считаются традиционными резервными фондами, и механизм их аккумулирования и использования не предполагает страховых инструментов. Данные фонды не образуются за счет страховых отчислений и выплаты из них не являются страховой премией.

5. Снижение параметра риска на основе страхования. Данный метод финансирования мы рассматриваем как один из перспективных, но недостаточно активно используемый в практике бюджетного процесса. Применительно к бюджетным рискам инструменты классического страхования не могут применяться без адаптации. Только на стадии исполнения бюджета деятельность получателей бюджетных средств подлежит страхованию. Речь идет о страховании автогражданской ответственности, страховании технологических рисков и т.д. Страхование с целью снижения негативного воздействия план/факт дефектов или

институциональных дефектов не представляется возможным. Единственным из рассматриваемых бюджетных рисков, подлежащим страхованию будет риск объективной непредсказуемости ситуации, параметром которого является дефект непредсказуемости.

6. Снижение параметра на основе нестрахового пула. В сложившейся бюджетной практике нет примеров использования данного метода финансирования бюджетных рисков. Формирование нестрахового пула предполагает аккумуляцию страхового фонда силами самих участников в рамках фондов взаимопомощи. Возможно образование данных фондов на уровне местных бюджетов путем ежегодных отчислений в фонд, распорядителем и оператором которого является субъект РФ. Объективным ограничением для этого остается ограниченность финансовых ресурсов, поступающих в распоряжение местных бюджетов. Сложившиеся пропорции распределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы не позволяют аккумулировать денежные средства на уровне муниципалитетов, достаточные не только для покрытия их расходных обязательств, но и для стабильных многолетних отчислений в такой фонд. Кроме этого, такого рода фонд может образовываться в целях компенсации ограниченного набора бюджетных рисков.

7. Снижение параметра риска за счет передачи ответственности на основе договора. Этот метод финансирования имеет больше шансов на практическую реализацию, т.к. он уже активно используется в целях переноса рисков в деятельности бюджетополучателей. Согласно условиям заключения договоров на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг, заказчик обязан предусматривать компенсацию вероятных рисков за счет контрагента. Это не только штрафные санкции за нарушение условий договора, но и обеспечение гарантии участия в размещении заказа или продолжительный период для предъявления претензий по качеству.

8. Снижение параметра риска на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов. Примером практического применения данного метода финансирования рисков являются инструменты межбюджетного регулирования.

При возникновении объективированной потребности в денежных средствах для компенсации бюджетного риска, не предусмотренного существующими условиями предоставления финансовой помощи, органы власти и управления нижестоящего уровня бюджетной системы обращаются с просьбами к вышестоящему. Последний, при наличии благоприятных для его доходной базы условий, пересматривает суммы распределяемой помощи и может оказать дополнительную поддержку особо нуждающимся.

9. Снижение параметра риска на основе спонсорства. Этот метод в коммерческом секторе экономики предполагает передачу рисков спонсору, т.е. субъекту, готовому финансировать его на безвозмездной основе. В этом случае хозяйственная деятельность строится на принципах персональной ответственности субъектов за принимаемые решения и получаемые в итоге финансовые результаты. Поэтому нет широкой практики применения данного метода. Тем не менее, в бюджетной сфере такой метод имеет большой практический потенциал. Обобществление финансовых ресурсов с целью финансирования общих расходов является основой существования бюджетного механизма. С этой точки зрения добровольные взносы не только являются логическим продолжением процесса обобществления, но и имеют нормативно-правовое обеспечение. В российском бюджетном законодательстве разрешенным источником являются «средства самообложения граждан», представляющие собой форму добровольного финансирования расходов бюджета.

Отбор рассмотренных методов для финансирования бюджетных рисков мы предлагаем проводить с учетом последовательности, представленной на рисунке 3.5.

1. Заданный набор рисков исследуется в связке с генерируемыми ими параметрами - дефектами.
2. Сопоставляются параметры и методы, которыми они могут быть уменьшены или даже ликвидированы.
3. Выбранные методы применяются для финансирования рисков с контролем результативности и итерационным повтором.



Составлено нами.

Рисунок 3.5 Последовательность «Бюджетные риски – Параметры – Методы финансирования»

Это позволяет значительно сократить набор рекомендуемых методов, поскольку при 15-ти рисках, 4 параметрах и 9 методах финансирования теоретически присутствует 540 комбинаций, что избыточно для практического применения.

Сопоставление бюджетных рисков с основными негативными параметрами их проявления представлено в таблице 3.7. без дополнительной аргументации на основе сущностного рассмотрения рисков, дефектов и методов. Это позволило сократить набор комбинаций «риски – параметры» с 60 до 24.

Таблица 3.7

Сопоставление параметров с бюджетными рисками

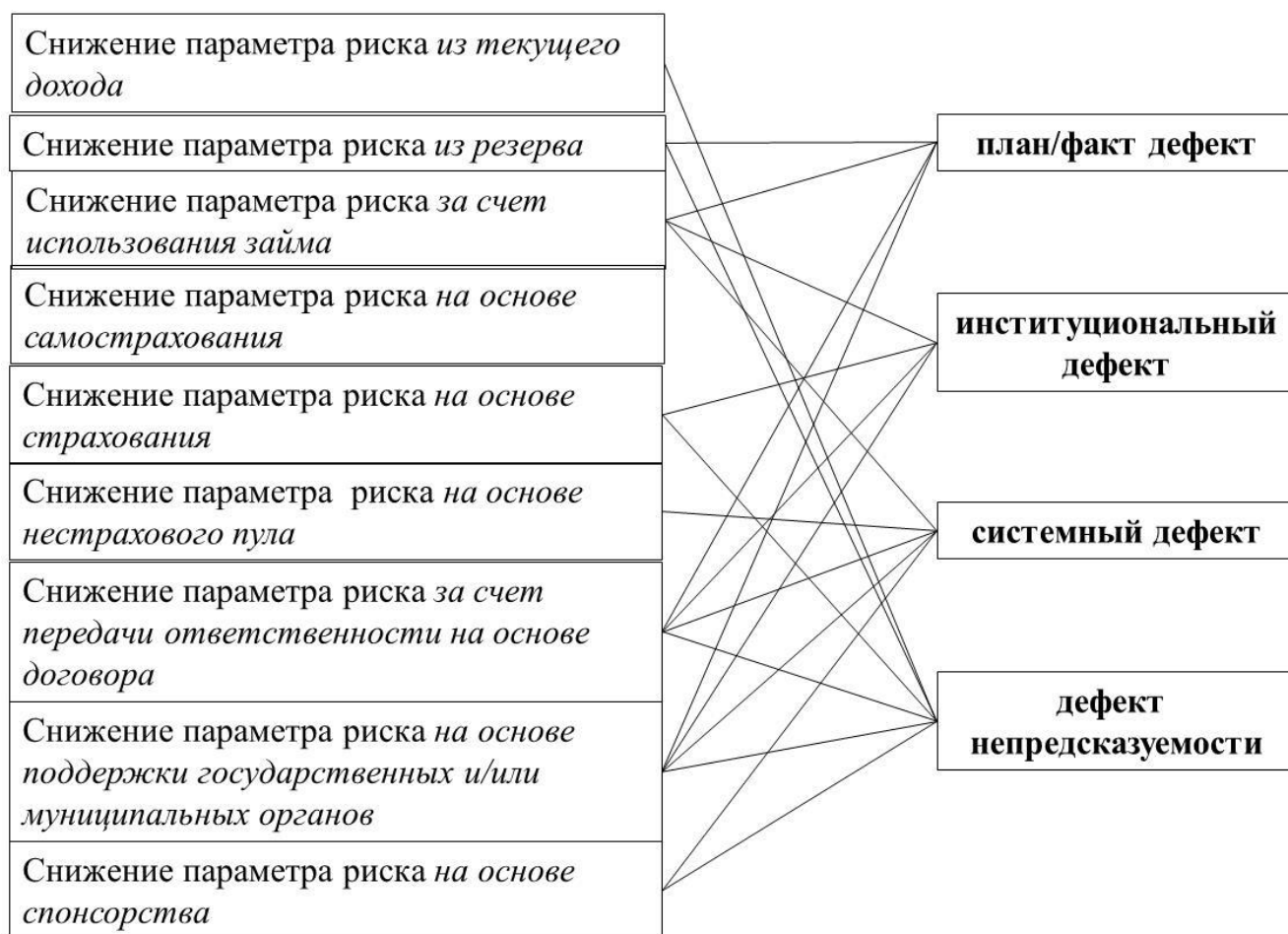
Бюджетные риски	Параметры			
	1	2	3	4
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	+	+		
1.2 Риск инфляции.	+	+		
1.3 Риск дискретности контроля.	+	+	+	
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.			+	
1.5 Риск политической конъюнктуры.		+		
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.			+	
2.2 Риск структуры доходов бюджета.	+		+	
2.3 Риск структуры расходов бюджета.	+		+	
2.4 Риск несбалансированности бюджета.	+	+		
2.5 Риск зависимости от внешних источников.			+	
3.1 Риск ошибки.	+			
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.				+
3.3 Риск экономического кризиса.		+		+
3.4 Риск коррупции.		+		
3.5 Риск развития бюджета.		+		+

Круг рассматриваемых параметров финансирования предполагает ограниченность набора методов финансирования бюджетных рисков. По нашему мнению, методы и дефекты соотносятся следующим образом (рисунок 3.6).

Обоснование такого соотношения методов и финансируемых с их помощью дефектов, опирается на содержание методов и особенности дефектов.

1. К финансированию из *текущего дохода* бюджета целесообразно прибегать в случаях, когда при исполнении бюджета наблюдается «дефект непредсказуемости». Например, при возникновении дополнительной потребности

в расходах, имеющей рисковую природу своего происхождения – аварии, природные происшествия, компенсационные меры по смягчению кризисных явлений в экономике и т.д. Данный источник является популярным, т.к. позволяет не учитывать бюджетные риски на стадии планирования и прогнозирования в расчете на то, что в ходе исполнения бюджета велика вероятность образования дополнительных доходов. В периоды экономического роста или относительно стабильного состояния налогооблагаемых баз, применение такого метода допустимо. Но, по мере исчерпания резервов экономического роста вероятность получения незапланированных текущих доходов сокращается и использование метода невозможно.



Составлено нами.

Рисунок 3.6 Применимость методов финансирования бюджетных рисков для снижения соответствующих дефектов.

2. Следующий метод, предполагающий использование бюджетных *резервов*, как источник финансирования бюджетных рисков, целесообразно применять для снижения «план/факт дефекта» и «дефекта непредсказуемости».

В первом случае, зарезервированные средства позволяют компенсировать отклонения показателей от плана, возникающие в ходе исполнения бюджета. Финансирование из резерва используется, когда в ходе исполнения бюджета происходит отклонение фактических и плановых показателей (план/факт дефект). Благодаря расходованию средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в России в 2016 г. производится восполнение недостающих бюджетных доходов.

В случае появления «дефекта непредсказуемости» так же активно используются средства многочисленных резервных фондов, предусмотренных законодательством²⁶.

3. Метод финансирования бюджетных рисков с использованием *займа*, по нашему мнению, способен оказать позитивное воздействие на снижение «план/факт дефекта», «институционального дефекта» и «системного дефекта». В этих случаях средства, полученные из данного источника, могут использоваться для компенсации рисков.

В первом случае привлечение заимствований позволяет компенсировать неполучение запланированного объема доходов и не допустить перемещения от риска структуры доходов к риску структуры расходов, т.к. плановые показатели по расходам выполняются.

Во втором случае институциональные проблемы бюджетной системы частично снимаются за счет займов. Примером такого рода финансирования рисков является практика конца 1980 – начала 1990-х годов, когда за счет внешних заимствований органами власти и управления в СССР, а затем и в

²⁶В 2015 г. 12 муниципальных образований Томской области испытывали трудности, связанные с паводком. От него пострадали 2100 семей. На поддержку пострадавших от паводка жителей области из резервного фонда областного бюджета было выделено около 27 млн. руб. из расчета от 9 до 50 тыс. руб. на семью. Источник: <http://www.tomsk.ru/news/view/111440> (дата обращения 20.04.2016).

России предпринимались многочисленные попытки решить институциональные социальные и экономические проблемы. Аналогичный механизм компенсации институциональных дефектов практикуется сегодня в Греции и Украине.

Эти же условия позволяют применять данный метод при наличии «системного дефекта». В этом варианте заемные средства призваны решить текущие или системные проблемы с риском конкретного бюджета²⁷.

4. Метод финансирования рисков *на основе самострахования*, по нашему мнению, не может применяться для финансирования бюджетных рисков, поэтому у него нет связей с дефектами.

5. Метод, предусматривающий использование *страхования*, предполагает возможность снижения следующих дефектов бюджета: «институциональный дефект» и «дефект непредсказуемости».

В первом случае страхование позволяет снизить риски, возникающие из такой институциональной особенности бюджета, как использование его в качестве источника средств для финансирования общественных благ. Примером является практика медицинского, социального и пенсионного страхования, принятая в большинстве развитых стран. В этих сферах предоставление общественных благ может быть перенесено из области традиционного бюджетного финансирования в область страхования. Даже при условии частичного использования страховых принципов в рассматриваемых сферах, снижение рисков для бюджета очевидно. Расширение практики применения метода страхования, прежде всего в сфере пенсионного и социального страхования, снижает «институциональный дефект» от воздействия бюджетных рисков.

Следующий «дефект непредсказуемости» подразумевает автоматическое использование страхования, т.к. оно изначально преследует цель компенсацию негативных последствий от непредсказуемых событий. По нашему мнению,

²⁷Российская Федерация 23.05.2016 г. объявила о размещении нового выпуска еврооблигаций еврооблигации сроком обращения в 10 лет и объемом 1,75 млрд. долл. США под 4,75 % годовых на международном рынке капитала. Источник: официальный сайт Минфина России <http://minfin.ru/ru> (дата обращения 23.05.2016).

практическое использование данного метода применительно к этому дефекту крайне ограничено. Даже при ежегодном повторении сезонных стихийных событий (лесных пожаров, наводнений и т.д.) бюджетополучатели не осуществляют страхования от порчи или утраты своего имущества и от иных рисков, предпочитая требовать дополнительное финансирование из бюджета на проведение ремонтных и восстановительных работ.

6. Следующий метод финансирования, предполагающий образование *нестрахового пула*, по нашему мнению, позволяет сократить рисковое воздействие, проявляющееся в виде «системного дефекта». Это происходит в случае, когда такой пул образуется (или может образоваться) для снижения негативных последствий для бюджетов с похожими условиями воздействия на них рискообразующих факторов. Например, в случае обострения риска снижения платежеспособности налогоплательщиков, которое затрагивает одновременно несколько региональных или местных бюджетов, агенты могут формировать нестраховой пул для обеспечения непрерывности платежей из бюджета и недопущения кассовых разрывов.

7. Метод, предусматривающий передачу ответственности *на основе договора*, позволяет снижать сразу все рассматриваемые дефекты.

В случае с «план/факт дефектом» условиями договоров определяются сроки исполнения обязательств сторон, в соответствии с которыми производятся платежи из бюджета. Это позволяет снизить риски, приводящие к образованию данного дефекта бюджета. При исполнении расходной части бюджета данная форма финансирования рисков стала популярной. Однако при исполнении доходной части договорное право не применяется. Это означает сохранение рисков при фактическом исполнении доходов в ином размере, чем было предусмотрено планом. В теории заключение договоров между крупными налогоплательщиками и органами власти и управления, администрирующими доходы в бюджет, позволило бы более четко, чем в Налоговом Кодексе РФ, определить ответственность сторон при осуществлении платежей в доход бюджета. Ответственность должна касаться размеров и сроков платежей, что

окажет положительное влияния на риск структуры доходов, риск снижения платежеспособности налогоплательщиков и риск ритмичности поступлений и платежей.

Следующим дефектом является «институциональный дефект», сокращение которого так же может производиться путем договорного урегулирования. Примером является государственное или муниципальное задание, которое хоть и не имеет формы договора между распорядителем бюджета и юридическим лицом, которому данное задание вменяется вместе с соответствующим финансированием. Тем не менее, основные параметры договора присутствуют – объем услуги, получатели, сроки выполнения, стоимость, качество (соответствие стандартам), ответственность получателя и т.д. Благодаря этому заданию уменьшается «институциональный дефект» бюджета, являющегося основным и часто безальтернативным источником финансирования данных услуг.

Третьим дефектом, который в состоянии уменьшить рассматриваемый метод финансирования рисков, является «системный дефект». Примером договорного урегулирования системного дефекта, присущего отдельным бюджетам, является договор между тремя субъектами РФ²⁸, регламентирующий использование дополнительных бюджетных доходов, поступающих в бюджет Тюменской области в виде налога на прибыль от налогоплательщиков, зарегистрированных в обоих автономных округах. Уже в течение 12 лет удается снижать бюджетные риски, оказывающие негативное влияние на образование «системного дефекта», свойственного сложноустроенному региону.

В случае с последним «дефектом непредсказуемости» метод передачи ответственности на основе договора реализуется путем формализации условий, определяющих или уточняющих возникновение ситуации «форс-мажор». По своей сути именно эти условия позволяют определить, у какой из сторон остаются риски после наступления данной ситуации. Если агенты выступают такой

²⁸Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа. Постановление Совета Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа от 13.10.2004 г.

стороной, то от формулировки договора в этой части зависит, будут или нет использоваться бюджетные средства для оплаты форс-мажорных ситуаций.

8. Следующий метод, предусматривающий финансирование рисков за счет поддержки государственных и/или муниципальных органов, по нашему мнению, целесообразно использовать для уменьшения «план/факт дефекта», «системного дефекта» и «дефекта непредсказуемости».

В первом случае примером является предоставление финансовой помощи из вышестоящего бюджета нижестоящим. Перечисление денежных средств позволяет последним выполнять свои расходные обязательства в соответствии с планом.

«Институциональный дефект» бюджетной системы, проявляющийся в разбалансированности бюджетов по ее уровням, может снижаться с помощью данного метода. В ситуации, когда бюджет нижестоящего уровня испытывает риск структуры доходов или риск структуры расходов, реализующийся в итоге через риск несбалансированности, он вправе рассчитывать на получение финансовой помощи из бюджета другого уровня в виде субвенций. За счет вынужденного перераспределения денежных средств происходит выравнивание бюджетной обеспеченности и гарантированное усредненное предоставление услуг принципалам.

Аналогично происходит снижение следующего - «системного дефекта» конкретного бюджета, если он не имеет достаточного налогового потенциала или располагает большим обременением расходной части, чем это обеспечивается его доходами. Характерным видом финансовой помощи здесь является дотация.

Для уменьшения негативного воздействия последнего «дефекта непредсказуемости» бюджетные средства активно используются для компенсации непредвиденных расходов физических или юридических лиц в случае недостаточности средств резервных фондов.

9. Последний метод предполагает привлечение средств спонсоров и, по нашему мнению, может использоваться для уменьшения, «системного дефекта» и «дефекта непредсказуемости».

Не смотря на то, что это в целом не свойственный современной бюджетной системе России²⁹ метод финансирования бюджетных рисков, его применение обладает потенциалом развития. Так, для сокращения «системного дефекта» в регионах и муниципальных образованиях практикуется привлечение средств благотворителей для решения социальных задач в дополнение к расходам бюджетов. Как правило, целевой группой для аккумуляции денежных средств являются дети, инвалиды, ветераны. Для этого органы власти и управления применяют различные способы³⁰ привлечения средств, рассчитывая на относительное снижение нагрузки на бюджет. Мы считаем, что этот источник не может и не должен выступать адекватным заменителем бюджетного финансирования, поскольку в противном случае бюджетный механизм потеряет свой смысл.

Популярным является обращение к данному методу при возникновении тяжелых ситуаций, стихийных бедствий или природных катаклизмов, т.е. при возникновении «дефекта непредсказуемости».

Итого нами выявлено 19 различных комбинаций снижения дефектов с помощью рассмотренных методов финансирования бюджетных рисков из 36 теоретически возможных.

В приложении 16 приведена таблица сопоставления по всем трем участвующим в отборе критериям. Данное сопоставление сформировано автоматически по комбинациям «риски-параметры» и «параметры-методы». На

²⁹Примеры спонсорства по отношению к общественным нуждам демонстрирует история России. В частности, купец А. Текутьев в Тюмени в 1892 г. на свои средства построил каменный театр и содержал его до конца жизни, в 1899 г. открыл городскую библиотеку, в 1899 г. отдал верхний этаж своего дома для размещения трех народных училищ, в 1904 г. построил двухэтажную каменную больницу на 128 мест, в 1906 г. приобрёл для города первый рентгеновский аппарат, в 1913 г. пожертвовал деньги на строительство тюремной школы. В деревне Борки он построил школу на 4 класса, платил зарплату учителям, а ученики учились бесплатно. На рубеже веков построил здание ремесленного училища с литейной мастерской.

³⁰В Ленинградской области губернатор А. Дрозденко предложил чиновникам и депутатам региона перечислять 10% своих доходов на благотворительность, губернатор Свердловской области Е. Куйвашев вместо подарков попросил поздравляющих перечислять деньги на благотворительность, в Ростовской области утвержден знак «За милосердие и благотворительность», которым награждаются граждане и организации за осуществление благотворительной и спонсорской деятельности и т.д.

заключительном этапе выявленное сопоставление применяемых методов финансирования для предложенной системы бюджетных рисков выглядит следующим образом (таблица 3.8).

Таблица 3.8

Сопоставление применяемых методов финансирования для рассматриваемой системы бюджетных рисков

Бюджетные риски	Методы финансирования								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.		+	+		+		+	+	
1.2 Риск инфляции.		+	+		+		+	+	
1.3 Риск дискретности контроля.		+	+		+	+	+	+	+
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.			+			+	+	+	+
1.5 Риск политической конъюнктуры.			+		+		+	+	
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.			+			+	+	+	+
2.2 Риск структуры доходов бюджета.		+	+			+	+	+	+
2.3 Риск структуры расходов бюджета.		+	+			+	+	+	+
2.4 Риск несбалансированности бюджета.		+	+		+		+	+	
2.5 Риск зависимости от внешних источников.			+			+	+	+	+
3.1 Риск ошибки.		+	+				+	+	
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	+	+			+		+	+	+
3.3 Риск экономического кризиса.	+	+	+		+		+	+	+
3.4 Риск коррупции.			+		+		+	+	
3.5 Риск развития бюджета.	+	+	+		+		+	+	+
Количество финансируемых рисков	3	10	14	0	9	6	15	15	9

Составлено нами.

По нашему мнению, только метод на основе самострахования не имеет принципиальных оснований для применения при финансировании рисков. Самострахование в бюджетном секторе не возможно из-за отсутствия института кэптивных страховых организаций, находящихся в составе бюджета или функционирующих полностью за счет государственного капитала. Несмотря на то, что часть капитала страховых компаний может формироваться за счет средств бюджета, данный метод финансирования бюджетных рисков мы не рассматриваем в качестве реалистичного. Еще один инновационный метод финансирования рисков рассмотрен в работе (Хайруллина А.Д., 2012), а именно использование «катастрофных облигаций» при секьюритизации страховых рисков. Они имеют в своей основе страховые платежи и призваны решать задачу передачи избыточных рисков страховой индустрии на рынок капитала. По нашему мнению, этот метод предполагает передачу страхования рисков в систему перестрахования и непосредственного отношения к области бюджетных рисков не имеет. Поэтому мы его не рассматриваем.

Остальные 8 методов с разной степенью универсальности могут применяться для финансирования бюджетных рисков. Наиболее универсальными является метод финансирования за счет передачи ответственности по договору и за счет поддержки из вышестоящего бюджета (по 15 рисков). Остальные методы характеризуются избирательностью. Метод финансирования за счет использования займа можно применять для 14 рисков, из резервов для 10 рисков и т.д. Экспериментальный метод финансирования на основе нестрахового пула приемлем для 6 рисков.

Сопоставление бюджетных рисков и методов финансирования позволило выбрать комбинации финансирования в зависимости от параметра рисков. По трем рискам сформулирован алгоритм выбора методов.

1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов.

1.2 Риск инфляции целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов.

1.3 Риск дискретности контроля целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков целесообразно финансировать за счет использования займа, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

1.5 Риск политической конъюнктуры целесообразно финансировать за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов.

2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей целесообразно финансировать за счет использования займа, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

2.2 Риск структуры доходов бюджета целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства. Алгоритм применения методов финансирования данного риска представлен на рисунке 3.7.



Составлено нами.

Рисунок 3.7 Алгоритм финансирования риска структуры доходов бюджета

Деформация структуры доходов бюджета, приводящая к возникновению данного риска, проявляется постепенно благодаря специфическим симптомам. В случае выявления данных симптомов и, соответственно, бюджетного риска, согласно предложенному набору параметров риска («план/факт дефект» и «системный дефект») следует задействовать заранее определенный набор методов финансирования. Это возможно как на стадии обнаружения первых симптомов бюджетного риска, так и в целях сокращения уже проявившегося его негативного влияния.

Так, использование средств резервов позволяет сгладить на некоторый период последствия деформации структуры доходов для компенсации

выпадающих источников³¹. Средства займов также возможно применять для аналогичных целей, но преимущественным остается их использование для диверсификации налоговой базы при условии целевого программного и не регулярного заимствования. Полученные средства должны использоваться для создания бизнесов – генераторов налоговых доходов. Третьим методом является финансирование из нестрахового пула, средства которого позволяют временно компенсировать риски от нарушенной структуры доходов. Спонсорство является наименее результативным методом, но и его применение в данном случае возможно. Есть примеры договорного урегулирования доходной базы бюджетов с привлечением заинтересованных сторон (крупных налогоплательщиков, других субъектов РФ). Наконец, за счет поддержки государственных и/или муниципальных органов финансируется рассматриваемый бюджетный риск напрямую путем гарантированного обеспечения доходов в случае устойчивого и длительного нарушения их структуры.

2.3 Риск структуры расходов бюджета целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

2.4 Риск несбалансированности бюджета целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов. Поскольку мы так же предполагаем детальное рассмотрение оценки данного риска, алгоритм выбора методов финансирования представлен на рисунке 3.8.

Поскольку данный риск оказывает непосредственное влияние на поступление и расходование денежных средств, предлагаемые методы финансирования связаны с привлечением экстраординарных доходов в бюджет и/или сокращением расходов. В случае привлечения займов, происходит

³¹Как в 2015-2016 гг. произошло со средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в России.

увеличение поступлений в бюджет, что снижает данный риск. Передача ответственности по договору с другим субъектом РФ позволяет получить дополнительные доходы и снизить несбалансированность.



Составлено нами.

Рисунок 3.8. Алгоритм финансирования риска несбалансированности бюджета

Кроме этого, риск снижается при ужесточении условий договоров при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных или муниципальных нужд. В целом договорной способ финансирования рисков является перспективным, поскольку не имеет высоких транзакционных издержек, но позволяет существенно обезопасить органы власти и управления от бюджетных рисков. Страхование также в состоянии уменьшить расходы, связанные с вероятностными событиями (аварии, стихийные бедствия). Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов напрямую увеличивает

доходную часть бюджета и повышает его сбалансированность. С другой стороны, в случае, когда вышестоящий бюджет сам испытывает риск несбалансированности, изменение условий предоставления такой помощи уменьшает его расходную часть с аналогичными последствиями для балансировки бюджета. Финансовая помощь, помимо собственно решения задачи достижения баланса (дотация), позволяет гарантированно обеспечивать расходы в случае устойчиво депрессивного состояния нижестоящего бюджета (субвенция). Наконец резервы являются классическим источником достижения текущего баланса бюджета. К данной категории резервов можно отнести неиспользованные переходящие остатки средств на лицевых счетах бюджетополучателей.

2.5 Риск зависимости от внешних источников целесообразно финансировать за счет использования займа, на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства. Алгоритм выбора методов финансирования данного бюджетного риска представлен на рисунке 3.9.

Многочисленность методов финансирования данного риска, как и других случаях, позволяет комбинировать их применение. Поскольку одним из рискообразующих факторов здесь является низкий налоговый потенциал бюджета, приоритетным будет финансирование за счет займов для финансирования расходов по диверсификации доходной базы, включая улучшение условий для инвестирования и создание новых бизнесов и рабочих мест. В случае применения нестрахового пула, его средства используются для стабилизации объемов расходов при резком возрастании расходов на обслуживание задолженности. Метод передачи ответственности по договору позволяет добиваться более выгодных условий приобретения и обслуживания долговых обязательств. Привлечение средств спонсоров позволяет снизить риск, пусть и в незначительной степени. Наконец, метод с использованием средств вышестоящего бюджета является наиболее распространенным в случае дотационности региона-получателя. Здесь просматривается еще один аспект - в отличие от поступлений от налогоплательщиков, которые подвержены

дополнительным рискам, поступление финансовой помощи из вышестоящего бюджета перечисляется регулярно по установленному графику.



Составлено нами.

Рисунок 3.9 Алгоритм финансирования риска зависимости от внешних источников

3.1 Риск ошибки целесообразно финансировать из резерва, за счет использования займа, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов.

3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации целесообразно финансировать из текущего дохода, из резерва, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

3.3 Риск экономического кризиса целесообразно финансировать из текущего дохода, из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

3.4 Риск коррупции целесообразно финансировать за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов.

3.5 Риск развития бюджета целесообразно финансировать из текущего дохода, из резерва, за счет использования займа, на основе страхования, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства.

Методы финансирования бюджетных рисков полезно дополнить технологией, практикуемой в коммерческом секторе. Речь идет о самоаудите безопасности (САБ), предложенному в работе (Авдотьев В.П., 2009). «Самоаудит безопасности (САБ) должен проводиться по некоторой заданной системе требований, определенных во внутренних документах организации – в политике безопасности, приказах, инструкциях, руководствах, в также в законах, нормативных актах, стандартах, и других документах, принятых регулируемыми органами. ... Выделим три возможных схемы проведения САБ:

- самоаудит с построением и контролем модели угроз, модели защиты и оценкой рисков возможных потерь;
- самоаудит по заданным системам требований;
- контроль по заданным системам требований с контролем качества и адекватности требований» (Авдотьев В.П., 2009 стр. 19-20).

Важно, что при наличии примерно таких же параметров, заложенных в систему бюджетного управления, где имеются приказы, инструкции, руководства, законы, стандарты и т.д., в ней отсутствует управление бюджетными рисками, включая методы их финансирования. Вместе с тем, первый вариант САБ с построением и контролем модели угроз, модели защиты и оценкой рисков мы считаем применимым в процессе подготовки и исполнения бюджетов.

Изначально следует правильно понимать ограниченность пределов сокращения бюджетных рисков при идеальных условиях их финансирования. Бюджетные риски нельзя устранить полностью. Это означает, что сохраняются условия для определения своего специфического «приемлемого» уровня рисков для бюджета. Для определения критериев приемлемости целесообразно использовать зарубежный опыт. В частности, в Нидерландах понятие приемлемости стало применяться с 1989 г., когда впервые была принята государственная политика управления риском воздействия на население и окружающую среду (Быков А.А., 2004 стр. 129-135). В основе такой оценки лежит известный экономистам принцип сопоставления размера и вероятности потерь. Это позволяет рассматривать такую оценку, как универсальную, поскольку в каждом случае риска оценка носит индивидуальный характер.

Есть возможность сокращения вероятности возникновения некоторых рисков (например, риска дискретности контроля, риска ошибки и риска развития бюджета) за счет использования в практической работе органов власти и управления метода сетевого моделирования, традиционно применяющегося при прогнозировании вариантов реализации крупных многофазных проектов (Савиных В.Н., 2014 стр. 88-107). Примером будет строительство зданий, электростанций, морских и космических кораблей, реализация программ развития регионов, проведение масштабных антитеррористических операций и т.д.

Бюджетный процесс по всем параметрам представляет собой пример сложного и многофазного процесса. Поэтому, применительно к бюджету сетевое моделирование на первом этапе позволяет формализовать виды работ в рамках бюджетного цикла, начиная от прогнозирования и заканчивая отчетом об исполнении. Второй этап моделирования предполагает построение цепочки (а затем сети) действий с установлением относительно жестких содержательных и формальных параметров для каждого элемента. Затем, на третьем этапе проводится оптимизация цепочек (сети) элементов путем итерационного расчета кратчайших путей от начала до окончания работ. Преимущество такого метода заключается не только в систематизации отдельных элементов работ. Основные

плюсы данного метода заключаются в способности оптимизировать процессы и обеспечить контроль над рисками при завершении всего бюджетного периода или по кварталам.

Для того чтобы дополнительно оценить возможность применения бюджетного риска в реальном бюджетном процессе мы считаем возможным использовать набор условий, предложенных в работе (Лексин В.Н., 2009 стр. 53) «В современном мире любой разумно организованный шаг в сфере государственного регулирования общественных отношений может считаться таковым, если он объективно необходим и правообеспечен, если его масштабы согласованы с объемами реальных ресурсов, если имеется возможность выбора регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации и, наконец, если есть возможность объективного контроля выполнения намеченного действия исключительно с точки зрения достижения намеченных результатов». Оценка потенциальной возможности практического применения бюджетных рисков в бюджетном процессе, как разумно организованного шага в сфере государственного регулирования общественных отношений, представлена в приложении 17.

Еще одним дополнительным фактором, оказывающим влияние на выбор способов финансирования рисков, является особенность бюджетного финансового кругооборота (Саввина О.В., 2013) (Саввина О.В., 2012). Как справедливо отмечено в книге (Любимцев Ю.И., 1998 стр. 98), «открытость или закрытость финансовых кругооборотов непосредственно связана со свойством их воспроизводимости. Воспроизводимость финансовых кругооборотов не означает только их повторяемость. Это внешнее проявление свойства воспроизводимости. Более важной будет воспроизводимость финансовых ресурсов. Как правило, финансовый кругооборот не содержит источника своего воспроизводства. Его нет ни в бюджетной системе, ни в кругооборотах внебюджетных фондов. Только финансовые кругообороты капиталов организаций и предприятий имеют внутренние источники воспроизводства за счет ресурсов амортизационных отчислений и прибыли. Другие финансовые кругообороты не воспроизводятся, а

возобновляются за счет внешних источников. Так возобновляются кругообороты бюджетных и внебюджетных фондов, «финансовые пирамиды», рынок ценных бумаг, включая обращение ГКО-ОФЗ».

Этот фактор является причиной потенциального риска, который обеспечивает напряжение в работе всего бюджетного механизма и сказывается на бюджетных рисках, включая риск структуры доходов, риск несбалансированности и риск зависимости от внешних источников финансирования.

С учетом выявленных особенностей сформулируем требования к комплексному финансированию бюджетных рисков (рисунок 3.10).



Составлено нами.

Рисунок 3.10 Взаимодействие требований к комплексному финансированию бюджетных рисков.

Логика взаимодействия предполагает необходимость:

1. определения набора из максимально возможного количества рисков, позволяющих охватить все многообразие рискованных ситуаций для бюджета;
2. подготовку набора теоретически проработанных способов снижения рисков;
3. определение способов сокращения этого широкого набора до круга рисков, присущих конкретному бюджету;
4. иметь инструментарий, который позволяет измерять определенные в итоге индивидуальные риски в ретроспективе и на будущее;
5. иметь инструментарий, который позволяет выявлять и измерять связи между рисками;
6. иметь инструментарий, который позволяет с учетом размера и структуры результирующего бюджетного риска оперативно подготовить набор способов финансирования рисков с целью их снижения (или замораживания).
7. провести формализацию бюджетного риска, которая строится на нормативно-правовой основе с применением показателей, позволяющих корректировать рамки изменения бюджетного плана в ходе его реализации, а также оперативно корректировать проектные показатели на последующие годы.

Одновременное соблюдение всех требований видится проблематичным. Современные исследования в основном концентрируются вокруг первого требования, т.к. сейчас пока идет активное насыщение пространства рисков различными способами их классификации. По оценкам автора после анализа имеющихся публикаций можно сформировать систему из более, чем 100 различных бюджетных рисков. Это внушает уверенность в выполнении всех остальных требований. Определенное продвижение наблюдается по п. 2., т.к. авторы предлагают не только свои системы рисков, но и общие рекомендации по их сокращению. Не все рекомендации обладают теоретической проработкой и многие страдают декларативностью.

Продвижение по перечню требований от п.1 к п.7 не линейно и последовательно. Нехватка исследовательской результативности происходит во многом потому, что авторы пока не могут охватить всю систему бюджетных рисков, воспринимая ее как совокупность отдельных рисков, но не совокупность их взаимосвязей. Преодоление такого препятствия позволит двигаться по списку требований, предъявляемых к идеальной системе их оценки фрагментарно, т.е. с возможностью обеспечивать все требования одновременно сначала для небольшого круга рисков, а затем по мере теоретической проработки и методического насыщения расширять его до размера, необходимого для бюджетной системы страны. Такой подход позволит продвигаться итерационно, возвращаясь к предыдущим пунктам требований с целью уточнения их содержания или снижения недостижимого уровня строгости.

По нашему мнению, результаты оценки, анализа, прогнозирования и финансирования бюджетных рисков целесообразно использовать при формировании обоснованного бюджетно-налогового паспорта (БНП) территории. По мнению (Фадейкина Н.В., 2012 стр. 76-79), «применение БНП как инструмента системы публичного управления развитием территории и одновременно инструмента бюджетной политики базируется на создании единой информационной системы, включающей агрегированный комплекс показателей», включающий 11 разделов (137 показателей). Наряду с данными показателями целесообразно включение дополнительного 12-го раздела, в котором нашла бы отражение оценка сложившегося уровня ключевых бюджетных рисков.

Применение методов оценки и финансирования по трем выбранным бюджетным рискам мы рассмотрим на примере бюджетов субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ.

ГЛАВА 4 РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ОЦЕНКИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

4.1 Особенности оценки и финансирования риска структуры доходов бюджета

По каждому бюджетному риску необходима адаптация методов оценки и финансирования. Многообразие рисков не позволяет охарактеризовать все вариации. Для сокращения набора рисков мы считаем целесообразным ограничиться группой рисков бюджетной системы. Более того, исходя из результатов построения сети рисков, проведенного в главе 2 настоящей работы, требуется сократить набор рисков до 3 – риска структуры доходов, риска несбалансированности и риска зависимости от внешних источников. По нашему мнению, алгоритм оценки и финансирования бюджетных рисков в общем случае должен состоять из стандартизированных разделов:

1. Краткая характеристика бюджетного риска.
2. Определение и оценка индикатора бюджетного риска.
3. Выбор и адаптация методов финансирования бюджетного риска.

Потому далее структурирование по рассматриваемым бюджетным рискам проводится согласно данным разделам.

Раздел 1. Краткая характеристика бюджетного риска структуры доходов.

Аккумуляция доходов в бюджет не является достаточным основанием для планомерного и размеренного осуществления расходов. Успешность работы агентов с бюджетом традиционно ассоциируется с его абсолютным размером и отсутствием дефицита. Рост величины доходов позволяет агентам увеличивать расходы, укрепляя оценку принципалами успешности управления и гарантируя сохранение своей текущей общественной роли. Стремление к увеличению

валовых доходов становится важным приоритетом органов власти и управления. Показатель совокупного дохода бюджета не позволяет сформировать представления о рисках структуры доходов. Мы считаем, что недооценка данного риска способна привести к снижению доходного потенциала бюджета территории.

Проведем аналогию между структурой бюджета и структурой бухгалтерского баланса. Невозможно сделать выводы о финансовом состоянии организации, ориентируясь только на показатель валюты баланса, т.е. на абсолютный размер суммы активов и пассивов. Без учета структуры активов и пассивов невозможно оценивать текущее и перспективное финансовое положение. Только сопоставление отдельных статей между собой позволяет обнаружить наличие задолженностей, определить способность погашения обязательств или уровень различной ликвидности. Так и в публичном бюджете без учета структуры доходов нельзя сделать вывод о наличии или отсутствии бюджетных рисков только на основе абсолютной суммы доходов.

Происхождение рассматриваемого бюджетного риска структуры доходов обусловлено рядом особенностей, присущих бюджетной системе.

Во-первых, наличием такого фундаментального свойства бюджета, которое сформировалось в период раннего «огосударствления» человеческой жизни. Речь идет о способности аккумулировать финансовые ресурсы в единый фонд под управлением субъекта, получившего право на это в результате общественного согласия. История предлагает множество траекторий достижения такого согласия, включая агрессию против чужеземцев, насилие по отношению к соплеменникам, династические манипуляции и т.д. Путь формирования национальных бюджетных систем привел к достижению своеобразного временного общественного равновесия, которое гарантирует поступление бюджетных доходов. А оно, в свою очередь, является основанием для многочисленных и разнообразных бюджетных расходов.

Во-вторых, свою роль играет структура агентов, участвующих в администрировании бюджета. В российской и мировой практике видно численное

преимущество агентов, сосредоточенных на осуществлении расходов. Они не заинтересованы в существовании проблем формирования доходов бюджета, несмотря на то, что практически они все наделены статусом администраторов доходов. В большинстве случаев получаемые ими доходы воспринимаются агентами как «свои» и расходуются ими по собственному усмотрению без необходимого этапа бюджетного обобществления. Наглядным примером такого процесса являются механизмы аккумулирования и расходования внебюджетных доходов, получаемых в системе образования или здравоохранения. В российской практике в социальных областях поступления средств от оказания платных услуг сопоставимы или превышают суммы финансирования из бюджетной системы. Поэтому, по нашему мнению, данные агенты заинтересованы в основном в получении внебюджетных доходов и равнодушны к проблеме формирования обобществляемых доходов бюджета. Характерно, что механизм получения внебюджетных доходов, введенный в качестве паллиативной меры для выживания социальной сферы в начале 90-х годов прошлого века, через 25 лет не претерпел серьезных изменений, в отличие от иных областей бюджетного регулирования, включая формирование доходов самого бюджета.

Предполагается, что при любых обстоятельствах требуемые доходы будут обеспечены ответственными за это агентами меньшинства³². Такими агентами является федеральное министерство финансов с подведомственной налоговой службой, соответствующие департаменты в регионах и муниципалитетах. Опосредованное участие в формировании доходов бюджетной системы принимают органы управления имуществом, таможенная служба и государственные внебюджетные фонды.

В рамках рассмотрения бюджетного риска структуры доходов мы не ставили задачу исследовать особенности налогового регулирования, т.к. самостоятельные риски налоговой нагрузки рассматриваются в литературе (Будович Ю.И., 2015

³²Многолетнее культивирование данного заблуждения привело к преобладанию запретительного подхода в работе «финансовых» агентов. Опасаясь рисков неполучения доходов, финансовые органы сознательно занижают потенциальные возможности бюджета и изначально настроены на сокращение любых расходов.

стр. 20). Важные параметры доходной базы бюджетов формируются под воздействием фактора собираемости налогов, рассмотренного в публикациях (Гурвич Е.Т., 2015), (Гринкевич Л.С., 2011).

Раздел 2. Определение и оценка индикатора бюджетного риска структуры доходов.

Для целей настоящего исследования определение индикатора риска структуры доходов мы предлагаем проводить по следующему алгоритму:

Этап 1. Определение размеров совокупных доходов бюджетов, подлежащих анализу (таблица 4.1). В исследование включены консолидированные бюджеты субъектов РФ, входящих в состав Уральского федерального округа (далее УрФО) – Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа³³.

Таблица 4.1

Доходы субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	30142,4	32396,8	33582,1	33611,7	33788,9
Свердловская область	161263,9	184088,4	203597,2	206271,8	210705,9
Тюменская область	145566,6	184712,3	178210,3	127514,1	160225,2
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	167413,7	204480,5	208097,8	193853,3	246446,9
Челябинская область	109408,8	119398,9	130364,1	132101,3	142491,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	106812,7	136859,1	142424,7	138996,2	161682,5

По материалам сайта Минфина РФ http://info.minfin.ru/region_compare.php.

Этап 2. Определение размеров отдельных источников доходов.

³³Информация за период 2010-2014 гг. размещена в информационно-аналитическом разделе официального сайта Министерства финансов РФ http://info.minfin.ru/region_compare.php. Дополнительные данные по анализируемым субъектам РФ получены из соответствующих региональных законов о бюджетах.

Поскольку в рассматриваемом примере речь идет о консолидированных бюджетах субъектов РФ, это будет налог на прибыль организаций (таблица 4.2), налог на доходы физических лиц (таблица 4.3), акцизы (таблица 4.4), налог на имущество организаций (таблица 4.5), безвозмездные перечисления из федерального бюджета (таблица 4.6) и прочие доходы (таблица 4.7). Всего 6 источников доходов, информация о которых получена в информационно-аналитическом разделе на указанном сайте.

Таблица 4.2

Налог на прибыль (НП) в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	2761,3	3040,2	3712,2	2748,2	3537,6
Свердловская область	36772,6	47253,8	55568,7	46355,6	43740,1
Тюменская область	71525,3	108618,3	105947,6	65957,7	102400,5
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	52678,3	76551,2	74399,6	53576,9	96235,2
Челябинская область	19118,4	20833,6	19631,1	17460,4	22840,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	34723,1	47076,2	46286,3	27276,2	37812,0

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

http://info.minfin.ru/region_compare.php.

Таблица 4.3

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	5784,2	6411,4	7307,0	8056,7	8202,2
Свердловская область	52934,4	59655,1	68331,2	76243,0	79066,0
Тюменская область	17210,3	19712,7	22263,6	24874,5	26513,0
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	51557,6	55927,8	61895,4	65623,7	69904,6
Челябинская область	33235,1	37562,5	42287,4	46515,9	48463,7
Ямало-Ненецкий автономный округ	27975,0	31651,2	35016,9	39757,5	40742,4

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.4

Акцизы (А) в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	1899,1	2279,4	2410,5	2542,2	2315,5
Свердловская область	7364,7	8830,7	11471,5	13245,9	13314,9
Тюменская область	2815,0	3115,8	3665,5	3971,2	3721,1
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	3674,5	3854,2	4199,1	4238,6	3763,7
Челябинская область	7603,1	8372,6	9836,9	9951,0	8710,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	1071,3	1194,7	1328,7	1380,8	1219,6

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.5

Налог на имущество организаций (НИО) в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	1289,1	1262,9	1377,9	1567,8	1677,1
Свердловская область	12291,4	13829,6	14577,1	15738,5	17391,4
Тюменская область	3390,5	3990,8	5090,7	5856,5	6557,6
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	29250,3	31910,1	34416,8	39006,7	43093,3
Челябинская область	9175,6	10702,3	12211,7	12990,5	12564,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	25065,3	27599,3	31007,9	34918,1	39490,5

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.6

Безвозмездные перечисления (БВП) в доходах бюджетов субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	13270,4	14775,3	14719,8	14298,6	13401,8
Свердловская область	21550,4	21960,7	18415,2	18443,9	21234,3

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Тюменская область	39200,2	37190,2	26017,2	13983,6	6209,0
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	5301,4	6221,7	6853,9	4792,8	8289,9
Челябинская область	21541,2	23211,5	23905,8	22456,1	25517,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	2260,9	3575,0	2329,5	1845,4	2001,0

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.7

Прочие доходы (ПД) в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	5138,3	4627,7	4054,8	4398,3	4654,8
Свердловская область	30350,5	32558,5	35233,8	36244,8	35959,3
Тюменская область	11425,4	12084,6	15225,6	12870,7	14823,8
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	24951,6	30015,5	26333,1	26614,7	25160,2
Челябинская область	18735,6	18716,5	22491,1	22727,4	24394,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	15717,1	25762,7	26455,5	33818,2	40417,0

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Этап 3. Определение процентных долей отдельных источников в общей сумме доходов по годам (таблицы 4.8 – 4.12).

Таблица 4.8

Доли отдельных источников доходов в 2010 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	9,16%	19,19%	6,30%	4,28%	44,03%	17,05%
Свердловская область	22,80%	32,82%	4,57%	7,62%	13,36%	18,82%
Тюменская область	49,14%	11,82%	1,93%	2,33%	26,93%	7,85%
Ханты-Мансийский	31,47%	30,80%	2,19%	17,47%	3,17%	14,90%

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
автономный округ-Югра						
Челябинская область	17,47%	30,38%	6,95%	8,39%	19,69%	17,12%
Ямало-Ненецкий автономный округ	32,51%	26,19%	1,00%	23,47%	2,12%	14,71%

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.9

Доли отдельных источников доходов в 2011 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	9,38%	19,79%	7,04%	3,90%	45,61%	14,28%
Свердловская область	25,67%	32,41%	4,80%	7,51%	11,93%	17,69%
Тюменская область	58,80%	10,67%	1,69%	2,16%	20,13%	6,54%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	37,44%	27,35%	1,88%	15,61%	3,04%	14,68%
Челябинская область	17,45%	31,46%	7,01%	8,96%	19,44%	15,68%
Ямало-Ненецкий автономный округ	34,40%	23,13%	0,87%	20,17%	2,61%	18,82%

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.10

Доли отдельных источников доходов в 2012 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	11,05%	21,76%	7,18%	4,10%	43,83%	12,07%
Свердловская область	27,29%	33,56%	5,63%	7,16%	9,04%	17,31%
Тюменская область	59,45%	12,49%	2,06%	2,86%	14,60%	8,54%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	35,75%	29,74%	2,02%	16,54%	3,29%	12,65%
Челябинская область	15,06%	32,44%	7,55%	9,37%	18,34%	17,25%
Ямало-Ненецкий автономный округ	32,50%	24,59%	0,93%	21,77%	1,64%	18,58%

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.11

Доли отдельных источников доходов в 2013 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	8,18%	23,97%	7,56%	4,66%	42,54%	13,09%
Свердловская область	22,47%	36,96%	6,42%	7,63%	8,94%	17,57%
Тюменская область	51,73%	19,51%	3,11%	4,59%	10,97%	10,09%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	27,64%	33,85%	2,19%	20,12%	2,47%	13,73%
Челябинская область	13,22%	35,21%	7,53%	9,83%	17,00%	17,20%
Ямало-Ненецкий автономный округ	19,62%	28,60%	0,99%	25,12%	1,33%	24,33%

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Таблица 4.12

Доли отдельных источников доходов в 2014 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	10,47%	24,27%	6,85%	4,96%	39,66%	13,78%
Свердловская область	20,76%	37,52%	6,32%	8,25%	10,08%	17,07%
Тюменская область	63,91%	16,55%	2,32%	4,09%	3,88%	9,25%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	39,05%	28,36%	1,53%	17,49%	3,36%	10,21%
Челябинская область	16,03%	34,01%	6,11%	8,82%	17,91%	17,12%
Ямало-Ненецкий автономный округ	23,39%	25,20%	0,75%	24,42%	1,24%	25,00%

Рассчитано нами по материалам сайта Минфина РФ

Этап 4. Определение суммы квадратов отклонений доли отдельных доходов от их средней величины.

Использование суммы квадратов отклонений значений от их среднего арифметического (формула 4.1.) объясняется доступностью расчетов, что является условием для обеспечения доступности полученных результатов для широко круга пользователей, включая агентов и заинтересованных принципалов.

$$R_i = \sum (x - \bar{x})^2 \quad (4.1)$$

Этот расчет производится средствами функций Microsoft Excel, а именно функции «=КВАДРОТКЛ(массив)». Данный прием, в отличие от традиционного исчисления процентных долей, позволяет оперативно определять не только относительные величины источников. Сумма квадратов отклонений характеризует степень влияния источников на общую структуру доходов. Благодаря этому свойству мы определяем степень риска структуры доходов, как для отдельного бюджета, так и для их совокупности. Сохраняется возможность проводить сравнение уровня риска между различными бюджетными периодами.

Важно иметь в виду, что для корректности расчетов на следующем этапе определение суммы квадратов отклонений производится не по всем долям отдельных источников, а путем последовательного исключения показателя каждой доли из массива. Пример представлен в таблицах 4.13 – 4.17. Исключение отдельного источника позволяет определить, насколько сильно его влияние на получение общего результата. Например, по данным бюджета Тюменской области видно, что доля налога на прибыль в его доходах существенно выше доли иных источников.

Таблица 4.13

Сумма квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2010 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	0,100	0,106	0,094	0,089	0,017	0,107
Свердловская область	0,050	0,023	0,037	0,044	0,053	0,054
Тюменская область	0,042	0,166	0,142	0,144	0,156	0,159
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,055	0,057	0,056	0,081	0,060	0,081
Челябинская область	0,036	0,014	0,025	0,028	0,035	0,036
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,055	0,074	0,055	0,079	0,059	0,084

Рассчитано нами.

Таблица 4.14

Сумма квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2011 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	0,110	0,115	0,105	0,097	0,016	0,115
Свердловская область	0,048	0,028	0,041	0,048	0,055	0,058
Тюменская область	0,023	0,232	0,209	0,211	0,235	0,224
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,044	0,082	0,069	0,095	0,073	0,095
Челябинская область	0,038	0,012	0,027	0,031	0,037	0,038
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,044	0,077	0,052	0,081	0,058	0,081

Рассчитано нами.

Таблица 4.15

Сумма квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2012 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	0,103	0,103	0,096	0,087	0,018	0,104
Свердловская область	0,053	0,033	0,052	0,056	0,060	0,067
Тюменская область	0,013	0,230	0,207	0,209	0,232	0,224
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,051	0,074	0,069	0,094	0,073	0,093
Челябинская область	0,039	0,009	0,029	0,033	0,039	0,039
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,052	0,074	0,052	0,079	0,055	0,081

Рассчитано нами.

Таблица 4.16

Сумма квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2013 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	0,095	0,097	0,094	0,086	0,023	0,102
Свердловская область	0,065	0,020	0,057	0,059	0,062	0,069
Тюменская область	0,017	0,163	0,142	0,147	0,160	0,159
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,070	0,049	0,060	0,083	0,061	0,084

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Челябинская область	0,047	0,007	0,039	0,043	0,049	0,049
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,075	0,059	0,047	0,068	0,048	0,069

Рассчитано нами.

Таблица 4.17

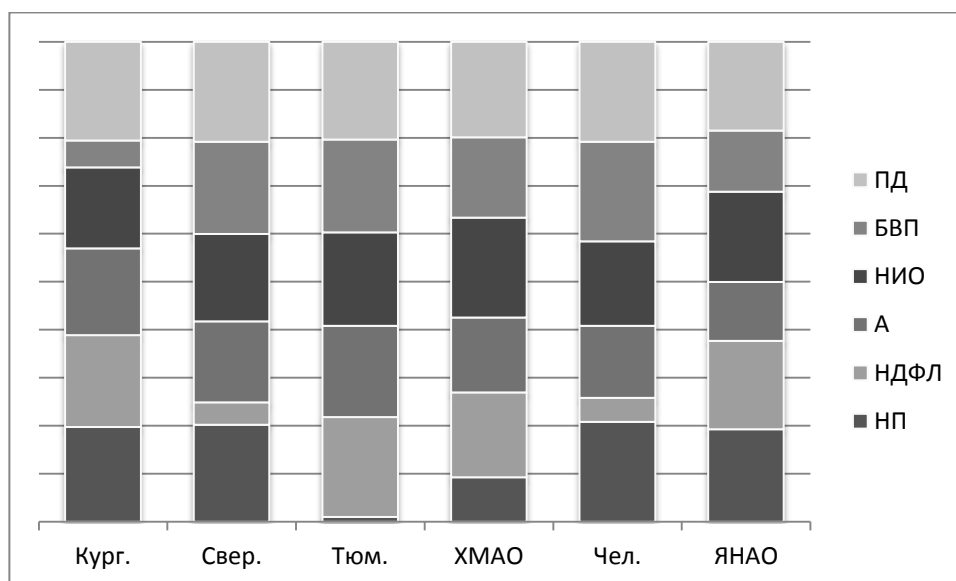
Сумма квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2014 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Субъекты РФ	Источники доходов					
	НП	НДФЛ	А	НИО	БВП	ПД
Курганская область	0,082	0,080	0,075	0,070	0,023	0,086
Свердловская область	0,065	0,015	0,054	0,059	0,062	0,067
Тюменская область	0,014	0,281	0,257	0,262	0,262	0,275
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,049	0,092	0,081	0,109	0,087	0,104
Челябинская область	0,048	0,011	0,034	0,040	0,047	0,048
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,068	0,065	0,043	0,067	0,045	0,066

Рассчитано нами.

Расчет суммы квадратов отклонений показывает, насколько существенна роль этого налога. Показатель, определенный без его участия значительно отличается от других. На рисунке 4.1 видно, что все субъекты федерации обладают несбалансированной структурой доходов. В случае, когда доли равны, мы предполагаем максимальную диверсификацию доходных источников. Если показатель меньше, чем другие, то это означает обратную зависимость бюджета от данного источника. В случае с бюджетом Курганской области сумма безвозмездных поступлений являются значительной, что отражается в меньшем размере показателя. Аналогичная ситуация с НДФЛ в Свердловской и Челябинской областях, налогом на прибыль в Тюменской. Данный вариант представления позволяет оценивать не сами доли, что наглядно при использовании традиционного процентного анализа составляющих величин. Его преимущество заключается в демонстрации степени отклонения отдельного

источника дохода от сопоставимых величин иных источников. В случае применения более подробной детализации источников, степень различия показателей будет выше, что говорит о более высоком риске структуры доходов.



Составлено нами.

Рисунок 4.1 Структура величин сумм квадратов отклонений доли отдельных источников доходов в 2014 г. в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

Этап 5. Определение величины риска структуры доходов, как суммы квадратов рассчитанных на предыдущем этапе показателей.

Такой «двойной» расчет на основе сумм квадратов отклонений от средней величины нужен для того, чтобы получить интегральный показатель, демонстрирующий общее состояние риска структуры доходов. Чем меньше будет этот индикатор для бюджета конкретного субъекта РФ, тем меньше, при прочих равных условиях, будет у него риск структуры доходов. Соразмерность величин говорит о высокой диверсификации источников доходов и минимальном риске структуры доходов.

Итоговый индикатор риска для приведения к удобной разрядности увеличен в 100 раз, что дает окончательный вид формулы (4.2.).

$$R = \sum(\sum(x - \bar{x})^2 - \overline{\sum(x - \bar{x})^2})^2 * 100 \quad (4.2.)$$

Результаты по анализируемым субъектам РФ представлены в таблице 4.18. и на рисунке 4.2.

Таблица 4.18

Сумма квадратов отклонений (R) по рассчитанным показателям в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО

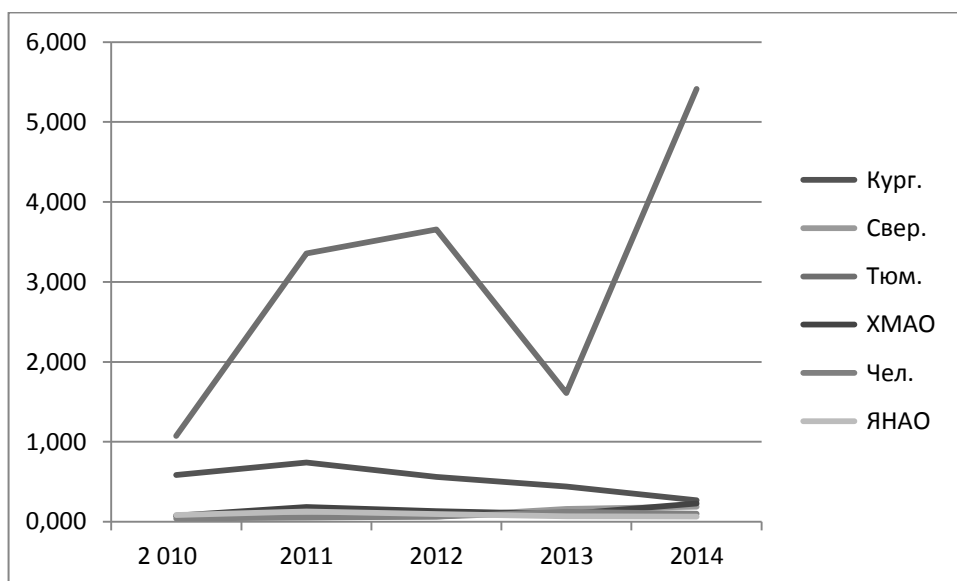
Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	0,586	0,741	0,563	0,440	0,270
Свердловская область	0,070	0,057	0,066	0,161	0,191
Тюменская область	1,074	3,356	3,655	1,612	5,412
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,078	0,186	0,132	0,096	0,228
Челябинская область	0,039	0,052	0,066	0,127	0,099
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,084	0,129	0,099	0,069	0,066

Рассчитано нами.

Оценка риска структуры доходов по предложенному алгоритму выявила устойчивое сохранение низкого уровня риска у большинства бюджетов регионов на протяжении всего периода 2010-2014 гг., за исключением Тюменской и Курганской областей.

В первом случае, в Тюменской области, индикатор риска не снижался ниже 1,0, а в 2014 г. поднялся до величины более 5,0 (верхняя кривая). За исключением 2013 г. наблюдается устойчивый рост данного индикатора. Основной причиной такого положения является высокая доля налога на прибыль, зачисляемая в бюджет области от налогоплательщиков из автономных округов. Ориентир на ключевой доходный источник делает бюджет области уязвимым перед опасностями, способными оказать влияние на устойчивость формирования налогооблагаемой базы. Применительно к налогу на прибыль такими опасностями являются снижение рентабельности, сокращение рынков сбыта, снижение производительности труда, снижение деловой активности, изменение законодательства и т.д. Широкий диапазон источников опасностей укладывается

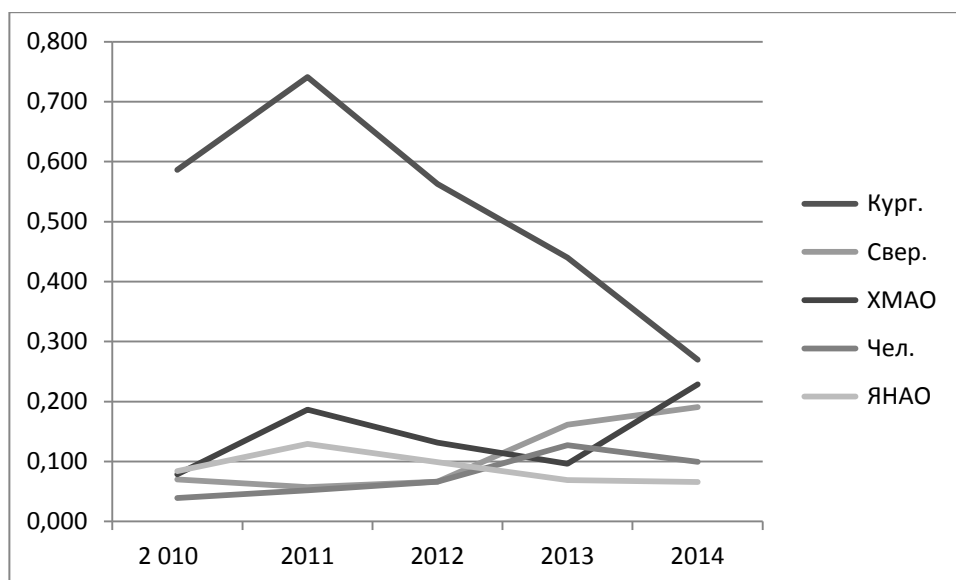
в предложенную систему бюджетных рисков – от экономического кризиса до политической конъюнктуры.



Составлено нами.

Рисунок 4.2 Динамика уровня риска структуры доходов

Во втором случае, в Курганской области, величина риска меньше, чем у Тюменской области, но отличается от других субъектов РФ. На рисунке 4.3 показана динамика риска без учета Тюменской области. Видно, что величина бюджетного риска Курганского бюджета (верхняя кривая) не превышает 0,8 и с 2011 г. сократилась почти в 4 раза. Причиной такой тенденции является диверсификация структуры доходов бюджета области, снижение зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета на фоне общей стагнации поступлений в бюджет. Данный бюджет не только отличается наименьшим размером среди рассматриваемых, но и не имеет драйверов роста объема своих доходов. Среди факторов, благодаря которым такое стало возможным – сельскохозяйственный профиль производства, ликвидация обрабатывающей промышленности и падение научно-образовательного потенциала.



Составлено нами.

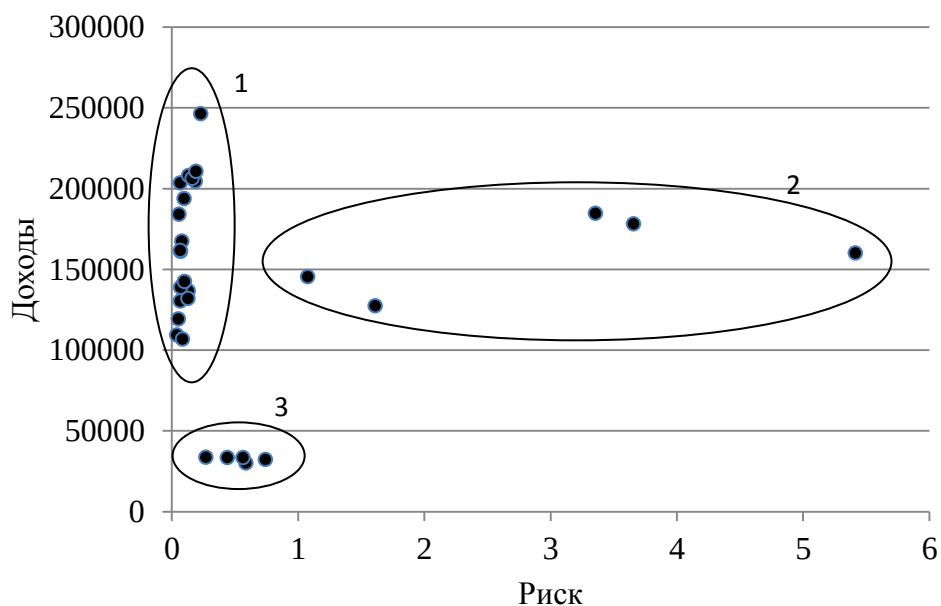
Рисунок 4.3 Динамика уровня риска структуры доходов без учета Тюменской области

Остальные субъекты РФ демонстрируют стабильно низкий уровень бюджетного риска структуры доходов благодаря низкой волатильности долей отдельных источников доходов и высокой диверсификации данных источников.

Проведем сопоставление полученных величин риска с суммами доходов, представленное на рисунке 4.4. Оно демонстрирует отсутствие зависимости между индикаторами, что делает предложенный алгоритм независимым от величины абсолютных показателей. Данный риск является высоким или низким при различных размерах доходов отдельных бюджетов.

Наблюдается значительная дифференциация величины доходов бюджетов 6-ти субъектов РФ за период 2010-2014 гг.

Основная масса эпизодов вошла в группу 1, где сосредоточены бюджеты ХМАО-Югры, ЯНАО, Свердловской и Челябинской областей. Величины доходов бюджетов составляют от 100 млрд. руб. до 250 млрд. руб. При этом, размеры риска структуры доходов не превышают 0,3.



Составлено нами.

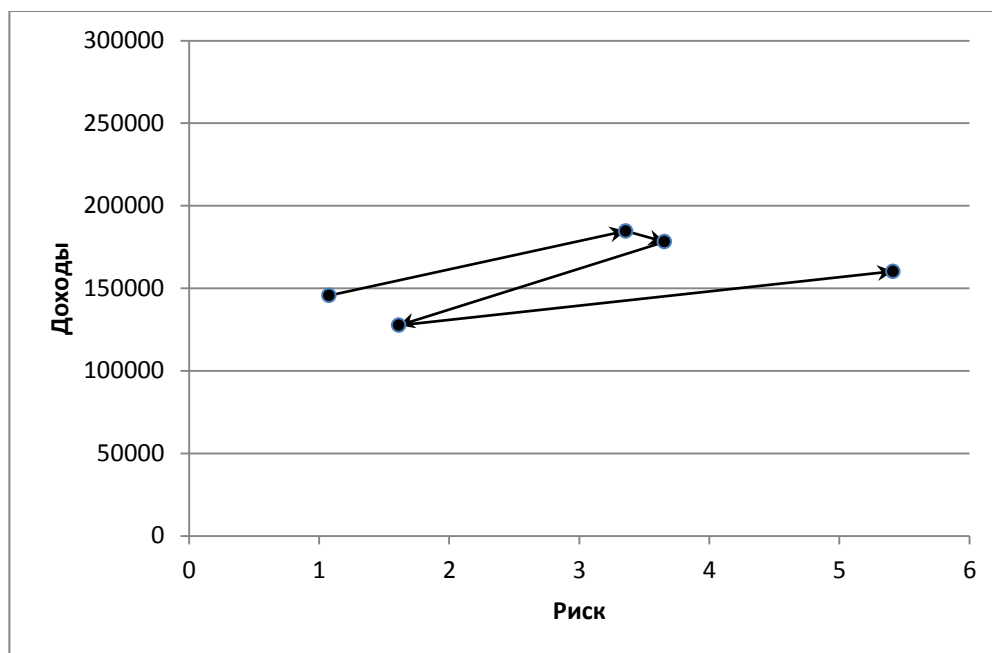
Рисунок 4.4 Сопоставление сумм доходов и величины рисков структуры доходов в анализируемых субъектах РФ

Группу 2 составили показатели Тюменской области, где, наоборот, при меньшем диапазоне колебаний размеров доходов, значения риска структуры доходов существенно варьируются (от 1 до 5,4). Подчеркнем, что отсутствие связи подтверждается нелинейным характером развития ситуации во времени (рисунок 4.5).

Группа 3 отражает показатели Курганской области. Здесь наблюдается относительная стабильность, как величины доходов, так и величины риска их структуры.

Для выявления дополнительных методических возможностей рассматриваемого подхода к идентификации бюджетного риска структуры доходов проведем моделирование ситуации с перераспределением налога на прибыль между бюджетами Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа. Данное моделирование не преследует цели обоснования такого перераспределения в качестве инструмента управления бюджетным риском. Модель позволяет выявить

степень чувствительности индикатора риска к колебанию величин отдельных источников доходов.



Составлено нами.

Рисунок 4.5 Сопоставление сумм доходов и величины рисков структуры доходов в Тюменской области

Этап 6 (опциональный). Дополнительная корректировка показателей Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа из-за особенностей зачисления налога на прибыль.

Данная особенность определяется особым статусом сложноустроенного субъекта Федерации. Ежегодно при принятии федерального бюджета оговаривается, что доходы от федеральных налогов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и сборов, поступающие от плательщиков на территориях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, подлежат зачислению соответственно в бюджеты Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа по установленным нормативам, за исключением налоговых доходов от налога на прибыль организаций, зачисляемых в бюджет Тюменской области по нормативу 29,5%.

Для целей расчета реального риска структуры доходов мы провели пропорциональную корректировку только по налогу на прибыль, уменьшив поступления в бюджете Тюменской области и увеличив их в бюджетах автономных округов (таблица 4.19).

Таблица 4.19

Налог на прибыль в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО с учетом корректировки по Тюменской области (млн. руб.)

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	2761,3	3040,2	3712,2	2748,2	3537,6
Свердловская область	36772,6	47253,8	55568,7	46355,6	43740,1
<i>Тюменская область</i>	<i>45741,8</i>	<i>72148,2</i>	<i>70345,3</i>	<i>42106,0</i>	<i>62856,6</i>
<i>Ханты-Мансийский автономный округ-Югра</i>	<i>68218,5</i>	<i>99133,8</i>	<i>96347,5</i>	<i>69382,0</i>	<i>124624,6</i>
Челябинская область	19118,4	20833,6	19631,1	17460,4	22840,3
<i>Ямало-Ненецкий автономный округ</i>	<i>44966,4</i>	<i>60963,7</i>	<i>59940,7</i>	<i>35322,7</i>	<i>48966,5</i>

Рассчитано нами.

Перераспределение демонстрирует состояние, адекватное сложившемуся на данных территориях налоговому потенциалу. После этого показатели суммы квадратов выглядят иначе (таблица 4.20).

Таблица 4.20

Сумма квадратов отклонений (R) по рассчитанным ранее показателям в бюджетах субъектов РФ, входящих в УрФО после корректировки налога на прибыль по Тюменской области, ХМАО-Югре и ЯНАО

Субъекты РФ	Годы				
	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	0,586	0,741	0,563	0,440	0,270
Свердловская область	0,070	0,057	0,066	0,161	0,191
<i>Тюменская область</i>	<i>0,191</i>	<i>1,041</i>	<i>1,217</i>	<i>0,326</i>	<i>1,634</i>
<i>Ханты-Мансийский автономный округ-Югра</i>	<i>0,177</i>	<i>0,535</i>	<i>0,386</i>	<i>0,094</i>	<i>0,661</i>
Челябинская область	0,039	0,052	0,066	0,127	0,099
<i>Ямало-Ненецкий автономный округ</i>	<i>0,232</i>	<i>0,351</i>	<i>0,251</i>	<i>0,066</i>	<i>0,072</i>

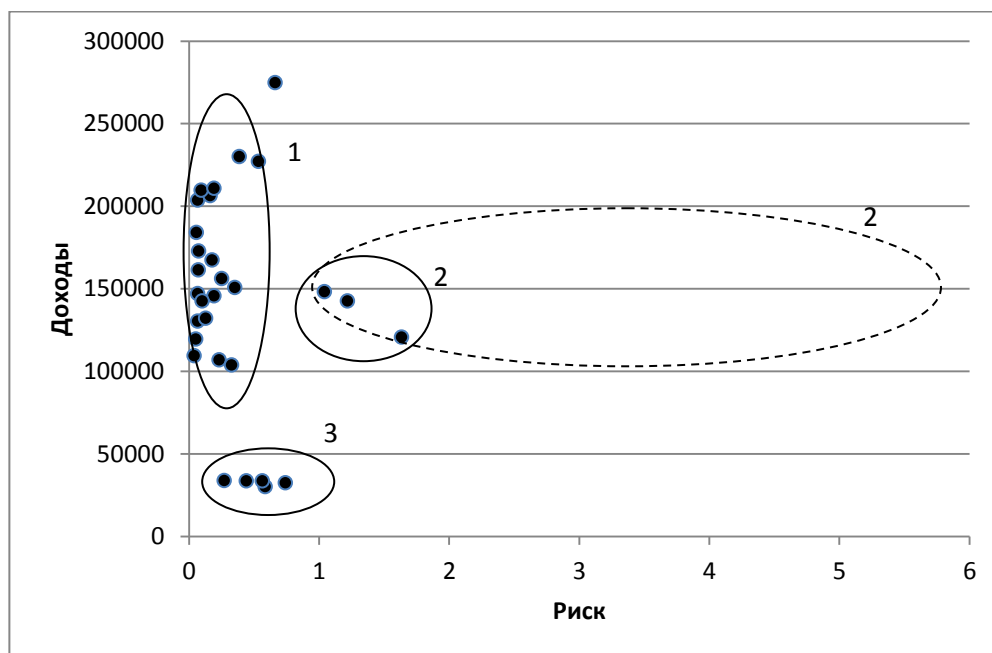
Рассчитано нами.

На рисунке 4.6 показано сопоставление величин риска и сумм доходов после корректировки.

Группа 1 практически не изменила своих параметров. Эпизоды наблюдения отражаются кучно при условии, что в этой группе произошли корректировки за счет индикаторов автономных округов. Существенного изменения нет.

Группа 3 осталась прежней, т.к. ее не коснулись корректировки.

Наиболее значительными стали изменения в группе 2 – показателях Тюменской области. Модельные расчеты показывают резкое снижение уровня бюджетного риска. Его максимальные индикаторы не превышают 1,65 против 5,4 ранее. Снижение поступлений по налогу на прибыль обеспечило снижение бюджетного риска структуры доходов, поскольку произошло сглаживание диспропорций между анализируемыми источниками доходов.



Составлено нами.

Рисунок 4.6 Сопоставление сумм доходов и величины рисков структуры доходов в анализируемых субъектах РФ

После расчета индикатора бюджетного риска предложенным способом сформулируем следующие выводы:

1. Одинарный расчет сумм квадратов отклонений от средней величины доли доходов является приемлемым методом для оценки степени колебаний между этими долями.

2. Исключение из расчета каждого отдельного источника позволяет пропорционально увеличить количество вариантов показателей.

3. Двойной расчет сумм квадратов отклонений от средних величин показателей, полученных на предыдущей стадии, демонстрирует размах колебаний по каждому источнику доходов, что и требуется для измерения риска.

4. Относительная доступность метода является важным аргументом для использования в практике работы агентов при определении уровня потенциального риска доходов для бюджета самого субъекта РФ или для бюджетов его муниципальных образований.

5. Методика расчета является универсальной и пригодной для распространения на массивы любой разрядности.

6. Расширение потенциала методики возможно за счет детализации источников доходов бюджетов при сохранении логики определения величины риска.

7. Использование показателя безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня позволяет учитывать когеренцию данного риска с риском зависимости от внешних источников.

В этой ситуации мы обращаем внимание на дополнительные факторы бюджетного риска, вызванные структурой доходов региональной бюджетной системы, свойственной Тюменской области.

Во-первых, в данном регионе очень высокая доля бюджетных средств распределяется на уровне субфедерального бюджета, что показано в таблице 4.21.

Таблица 4.21

Доля доходов бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированных бюджетов

Субъекты РФ	2010	2011	2012	2013	2014	Средняя
Курганская область	84,2%	85,1%	85,3%	84,1%	85,1%	84,8%
Свердловская область	74,9%	75,8%	76,0%	74,7%	78,1%	75,9%
Тюменская область	92,1%	93,6%	92,7%	88,8%	90,1%	91,5%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	72,3%	76,9%	75,8%	70,5%	79,9%	75,1%
Челябинская область	75,7%	75,6%	75,6%	74,5%	79,0%	76,1%
Ямало-Ненецкий автономный округ	77,1%	82,6%	85,1%	82,0%	85,3%	82,4%

Рассчитано нами

Индикаторы анализируемых субъектов РФ стабильны во времени. Наблюдается общая тенденция к увеличению доли доходов, поступающих в бюджеты субъектов по всем территориям. За 5 лет резкие скачки наблюдались только в случае с Челябинской областью и ЯНАО в 2011 г. По 3-м субъектам средняя величина составляет 75-76%, что отражает сложившуюся для данного федерального округа пропорцию. Мы считаем ее стандартной. Отклонения наблюдаются в 2-х субъектах федерации – 82-85%. И только показатели Тюменской области составляют свыше 91%. Причина такой нестандартной централизации доходов в бюджете региона заключается в поступлениях в бюджет субъекта РФ за счет дополнительного перечисления налога на прибыль.

Во-вторых, рискообразующим фактором в Тюменской области является углеводородная компонента в формировании налогооблагаемой прибыли. В настоящий момент прибыль поддерживается на низком уровне за счет искусственных мер, а именно, за счет обесценения национальной валюты, способствующей компенсации ценовых рисков и сокращения расходов на возобновление запасов. Практика 2014-2015 гг. показала, что имеющиеся научно-обоснованные прогнозы ценовых параметров на данном рынке продемонстрировали правильный тренд на снижение цен, но глубина этого снижения оказалась не предсказуемой (Гурвич Е.Т., 2013 стр. 11-12). Оценка

бюджетного риска структуры доходов и меры по контролю над ним должны строиться на игнорировании отраслевой специфики налогооблагаемых баз, что удастся достигнуть с помощью предлагаемой методики.

Раздел 3. Выбор и адаптация методов финансирования бюджетного риска структуры доходов.

Как было определено в главе 3 настоящей работы, финансирование данного бюджетного риска целесообразно осуществлять следующими методами: из резерва, за счет использования займов, на основе нестрахового пула, на основе спонсорства, за счет передачи ответственности по договору и за счет финансовой поддержки из вышестоящего бюджета. Все пять методов направлены на снижение параметров риска «план/факт дефект» и «системного дефекта». Эти дефекты, в свою очередь, формируются под воздействием сложившегося нормативного регулирования налоговой системы, порядка распределения финансовой помощи из вышестоящего бюджета и возможностей получения неналоговых доходов в данном субъекте РФ. Совокупность источников доходов бюджетов субъектов РФ исчерпывается этими тремя группами. В случае возникновения дефицита и необходимости привлекать заимствования в течение продолжительного периода времени (более 3 лет подряд), данный источник финансирования дефицита, по нашему мнению, следует учитывать при расчете бюджетного риска структуры доходов в когеренции с риском зависимости от внешних источников финансирования.

Рассмотрим применимые методы финансирования.

Метод финансирования бюджетного риска структуры доходов из резерва направлен на уменьшение параметра «план/факт дефекта». Это означает, что зарезервированные средства должны быть направлены на изменение структуры доходов данного бюджета в обозримой перспективе (5-10 лет). Использование этих средств должно предусматривать системные изменения в структуре доходов и касаться всех источников. Например, резервы целесообразно направлять на создание активов, использование которых обеспечит поступление неналоговых

доходов в бюджет. Это строительство объектов недвижимости с последующей их коммерческой эксплуатацией. Другой формой финансирования может стать поддержка создания бизнесов с высоким потенциалом генерирования налоговых поступлений, зачисляемых преимущественно в бюджет субъекта РФ. Данная поддержка предполагает как софинансирование расходов, так и предоставление налоговых льгот. Конечной целью является сглаживание диспропорций между источниками доходов и снижение индикатора риска структуры доходов.

К сожалению, в рассматриваемых регионах в период относительного экономического благополучия, не было приложено достаточных усилий для нивелирования воздействия риска структуры доходов. Отчасти это объясняется формированием стабильных индикаторов бюджетного риска. Диверсификация доходной базы в Свердловской и Челябинской областях и в обоих автономных округах высокая и дальнейшее снижение риска не входило в приоритеты органов власти и управления.

В случае с Тюменской областью активные усилия по диверсификации источников доходов начали предприниматься только с 2008 года. У агентов произошло понимание опасности зависимости бюджета области от поступлений налога на прибыль, генерируемой в автономных округах. К настоящему времени такие усилия воплотились в создание на территории области разнообразных производств.

Следующим методом финансирования риска является *использование займов*.

В этом случае снижение риска, по нашему мнению, произойдет за счет прямого и косвенного воздействия на показатели дохода бюджета. Прямое воздействие происходит в результате увеличения или сокращения объема заемных средств. Это изменит соотношение данного источника к другим и изменит величину индикатора бюджетного риска. Косвенное воздействие реализуется по рассмотренной выше схеме, когда привлекаемые заемные средства используются для расширения налогооблагаемой базы в перспективе. В данном случае мы можем наблюдать эффект финансового рычага, когда условия привлечения средств в бюджет позволяют получить большую отдачу от них в

виде повышенного поступления налоговых и иных доходов. Если сумма дополнительных поступлений превышает расходы по обслуживанию заемных средств, то использование данного метода финансирования риска следует считать обязательным.

Анализ показателей рассматриваемых субъектов РФ выявил отсутствие такого рода алгоритмов привлечения заемных средств. В подавляющем большинстве во всех регионах, допустивших прирост государственного долга, основным направлением расходования стали текущие расходы на финансирование социальной сферы.

В Тюменской области, обеспечивающей наиболее эффективные меры по диверсификации доходной базы, не проводилось привлечения заемных средств. Это не позволило нам получить эмпирические доказательства полезности такого источника стимулирования поступления налоговых и неналоговых доходов. Проведенное моделирование прогнозного увеличения суммы расходов бюджета на развитие в 2 раза с 290 млн. руб. до 580 млн. руб. за счет привлечения коммерческого банковского кредита под 14% на 5 лет потребует увеличения выплат в размере 24,4 млн. руб. ежегодно. Практика господдержки прошлых лет показала, что ее налоговая эффективность существенно выше и составляет до 4 руб. на 1 руб. поддержки. Мы не учитываем суммы возврата самого кредита, т.к. его использование в инвестиционных целях увеличивает стоимость государственного имущества и может рассматриваться как источник получения неналоговых доходов в случае принятия в будущем решения о приватизации. Привлечение заемных средств с целью погашения текущих расходов бюджета не обладает такой особенностью и поэтому является более затратным для бюджетов следующих периодов.

Таким образом, использование данного метода финансирования бюджетного риска является оправданным в случае реализации в регионе комплексной программы привлечения инвестиций и диверсификации доходной базы бюджетной системы.

Следующим методом финансирования риска структуры доходов будет *финансовая поддержка государственных и/или муниципальных органов.*

Данный метод также может способствовать снижению индикатора риска прямым способом, когда происходит изменение объема поступающих из вышестоящего бюджета сумм финансовой поддержки. Поскольку методика расчета предусматривает данный источник в общей структуре доходов, при низком уровне зависимости от поступления финансовой помощи индикатор риска структуры доходов будет увеличиваться. Аналогичная ситуация складывается при высокой дотационности региональных бюджетов. В анализируемой совокупности такими регионами являются Курганская и Челябинская области. Стремление к минимизации индикатора риска приводит к необходимости получения финансовой помощи в размерах, сопоставимых со средними показателями прочих источников доходов. Это означает, что полная независимость от вышестоящего уровня бюджетной системы сохранит угрозу высокого риска в той же мере, как и чрезмерная зависимость. С учетом сложившейся в России специфической схемы распределения поступлений и закрепления расходных полномочий, когда основные налоговые и неналоговые доходы аккумулируются в федеральном бюджете, а расходы несут субфедеральные бюджеты, получение ими финансовой помощи не является исключением и может стать правилом в ближайшие годы. Регионы, располагающие основаниями для получения пропорциональной своим прочим источникам суммы финансовой помощи, будут иметь более низкий уровень бюджетного риска структуры доходов.

Следующим методом финансирования риска структуры доходов будет *передача ответственности по договору.*

В случае с Тюменской областью получаемые дополнительные доходы благодаря договору с автономными округами позволили осуществить комплекс мер по стимулированию диверсификации налоговой базы, включая:

1. Возмещение из средств областного бюджета части затрат на оплату процентов по договорам кредита, заключенным с российскими

кредитными организациями, и части затрат, связанных с уплатой лизинговых платежей в случае:

- приобретения оборудования, производственных помещений, земельных участков, на которых расположены производственные базы субъектов деятельности в сфере промышленности;
- технического перевооружения, модернизации, реконструкции, капитального ремонта, строительства новых производственных площадей;
- приобретения и освоения новых технологий, выпуска новой продукции;
- проведения мероприятий по переносу производств на новые производственные площадки (включая их инженерное обустройство) для субъектов деятельности в сфере промышленности, подлежащих переносу за пределы жилой застройки населенных пунктов, в соответствии с утвержденными документами территориального планирования.

2. Возмещение затрат по уплате первого взноса при заключении договоров лизинга (далее – субсидии) в размере до 25 млн. руб. по каждому договору лизинга. Размер субсидии по возмещению затрат на оплату первого взноса не превышает 50% первоначальной стоимости предмета лизинга по договору.

С учетом этого, в области реализовано 36 инвестиционных проектов и еще 56 находятся в стадии реализации с размером инвестиций более 300 млн. руб. Ежегодные расходы областного бюджета на поддержку, предусмотренные государственной программой Тюменской области «Развитие промышленности, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности», составляли в 2013 г. 487,8 млн. руб. и в 2014 г. 438,9 млн. руб. По итогам 2015 г. предполагается направить 616,7 млн. руб., но в предстоящие годы сумма финансирования будет сокращена до 290 млн. руб. ежегодно до 2020 г. Такая стратегия призвана диверсифицировать налоговую базу региона в перспективе. Но пока данная

политика не привела к существенному снижению риска структуры доходов и в Тюменской области индикатор данного риска по итогам 2014 г. превышает 5,0. Финансирования риска структуры доходов из текущих средств бюджета недостаточно.

Другим методом финансирования риска структуры доходов будет *использование нестрахового пула*. Этот вариант предполагает предварительное создание пула путем регулярных отчислений из бюджетов группы субъектов РФ. В рассматриваемом варианте с регионами УрФО возможно образования такого пула в рамках одного из региональных бюджетов для решения общих вопросов или использование его средств для разовой поддержки отдельных регионов. Наиболее подходящим бюджетом-держателем пула является бюджет с минимальной долговой нагрузкой (Тюменская область). Поскольку наличие риска структуры доходов может выявляться на любой стадии его развития, программное финансирование позволяет улучшить ситуацию с налоговым потенциалом. Условием использования нестрахового пула должна стать возвратность по мере накопления дополнительных доходов в результате диверсификации налоговой базы.

Следующим методом финансирования риска структуры доходов будет *привлечение средств спонсоров*. Этот метод мы рассматриваем, как факультативный. В рамках сложившихся отношений агентов и принципалов трудно рассчитывать на позитивное восприятие ими политики бюджетных расходов. Уровень общей неудовлетворенности и низкая оценка эффективности работы бюджетного перераспределения не позволяют рассчитывать на увеличение масштабов данного источника. Тем не менее, в каждом регионе есть немногочисленные примеры такой поддержки. Средства частного сектора, инвестированные в развитие собственного бизнеса с целью относительного и абсолютного увеличения добавленной стоимости, по своей финансово-экономической сути являются источником увеличения налогооблагаемой базы. В конечном счете, инвесторы, решая собственные задачи, одновременно выступают спонсорами в процессе снижения риска структуры доходов. Задача агентов

состоит в создании и улучшении условий для этого процесса и проведении целенаправленной политики развития именно тех секторов бизнеса, которые в большей степени способствуют диверсификации источников доходов бюджета. Пока трудно говорить о целенаправленности такой политики, но она проводится во всех регионах УрФО.

Для обеспечения дополнительного контроля над данным бюджетным риском мы рекомендуем следующие меры:

- 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.

4.2 Специфика оценки и финансирования риска несбалансированности

Раздел 1. Краткая характеристика бюджетного риска несбалансированности.

Бюджетный риск несбалансированности является одним из ключевых рисков, входящих в группу рисков бюджетной системы. Его происхождение обязано не только возможности формирования бюджетов всех уровней российской бюджетной системы с дефицитом, закрепленное в Бюджетном

Кодексе. Дефицит или профицит публичных бюджетов стабильно присутствует в бюджетах зарубежных стран.

Особую актуальность исследования бюджетного риска несбалансированности приобретает в бюджетной системе России. Экономико-политические дискуссии о приемлемости (необходимости в определенных случаях) дефицита бюджетов различных уровней традиционно обостряются при образовании бюджетных проблем. Сегодня наступило осознание долгосрочности прогноза дефицита федерального бюджета (Дробышевский С., 2011). Рассчитывать на сбалансированность субфедеральных бюджетных планов в обозримом будущем не приходится.

Наряду с макроэкономическими факторами, предопределяющими наличие дефицита бюджета, важное влияние оказывает столкновение позиций сторонников дозированной инфляционной раскрутки национальной экономики (назовем их «прогрессисты») с позицией сторонников сохранения стабильности в уровне жизни населения («социальщики»). Поскольку последний фактор весьма электорален, складывается некий компромисс: перед выборами усиливается позиция сторонников бездефицитного бюджета, а после выборов можно подумать и о развитии экономики. Естественно, что такая простейшая схема на практике становится сложной матрицей, постольку дефицит могут «раскручивать» и социальщики, требуя увеличения обязательств государства перед населением вопреки реалиям налогового потенциала страны в текущий момент времени. С другой стороны, прогрессисты, понимая неэффективность увеличения государственных обязательств по отношению к сохраняющемуся уровню развития экономики, поднимаются на борьбу за сокращение госрасходов, используя аргумент бездефицитности.

При переходе от федеральных экономико-политических макропропорций к уровню региональной бюджетно-финансовой системы дискуссии теряют свою остроту по ряду причин.

Во-первых, дефицит регионального бюджета не влияет на показатель местной инфляции. От наличия или отсутствия дефицита субфедерального бюджета не

зависит уровень жизни населения. Значительно сильнее на местную инфляцию воздействуют те расходы бюджета, которые формируют платежеспособный спрос и попадают в конечном итоге в распоряжение физических лиц в виде оплаты их труда или в виде различных социальных пособий.

Во-вторых, увеличить экономический потенциал региона за счет фактора дефицита бюджета невозможно. Скорее наоборот, наличие дефицита потребует увеличения налогового бремени для обслуживания образующего госдолга, что только затормозит экономический рост.

В-третьих, в регионах отсутствует развитый механизм рефинансирования дефицита традиционными инструментами госдолга (займы, кредиты и т.д.). На местах более важно обеспечить бесперебойность финансирования обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти и создать минимальными средствами благоприятные налоговые условия для ведения коммерческой деятельности.

Дополнительным условием исследования риска несбалансированности будет являться особенность дефицитов федерального и субфедеральных бюджетов в развитых странах, в частности, США. По данным US Bureau of Economic Analysis и US Office of Management and Budget (приложения 18-19) в период с 1970 по 2000 гг. федеральный бюджет был стабильно дефицитным и размер дефицита доходил до 300 млрд. долл. США, в то время как в этот же период наблюдался стабильный профицит бюджетов штатов, составивший в 2000 г. около 200 млрд. долл. США. В период с 2000 г. по настоящее время наблюдаются значительные колебания между профицитом и дефицитом бюджетов штатов, но федеральный бюджет продолжает оставаться дефицитным, достигнув в 2010 г. показателя 1,4 трлн. долл. США. Выявленная тенденция позволяет говорить о стабильном росте бюджетного риска несбалансированности в масштабной бюджетной системе США.

По своей экономической сути риск несбалансированности бюджета будет означать наличие условий, которые могут вызвать ситуацию недостаточности доходов бюджета для покрытия расходов и наоборот. В случае, когда бюджет

изначально планируется с дефицитом, предполагается, что администраторы бюджета понимают последствия данного риска и готовы его учесть в процессе исполнения бюджета, предусмотрев меры по его сокращению, обеспечению за счет остатка средств прошлых лет или рефинансированию.

Раздел 2. Определение и оценка индикатора бюджетного риска несбалансированности.

Усложнение математического аппарата измерения бюджетного риска путем введения терминов и алгоритмов теории вероятности, теории игр по большей части неоправданно, т.к. бюджетные показатели должны восприниматься большинством пользователей, включая депутатский корпус, политические и общественные организации, инициативные группы населения и т.д. Это очень важно, т.к. общественный контроль за бюджетными показателями и дискуссии по вопросам выбора приоритетов расходной политики являются важнейшими инструментами управления бюджетным риском. К сожалению, практика функционирования бюджетного механизма практически закрыта, особенно в политических системах, где развитие институтов гражданского общества заторможено.

Поэтому для иллюстрации теории риск-границ несбалансированности региональных бюджетов должны использоваться самые простые математические выкладки. Например, неравенство Коши³⁴. Применительно к нашим рассуждениям важно следующее его свойство. Среднее арифметическое двух неотрицательных неравных чисел всегда больше их среднего геометрического. В случае, когда показатели, используемые в расчете равны, равны и оба средних.

³⁴Одно из доказательств данного неравенства опубликовано французским математиком Огюстом Коши в 1821 г. Формула неравенства: $\frac{a+b}{2} \geq \sqrt{ab}$, что равно для любых $a, b \geq 0$. Сегодня изучение этого неравенства входит в программу средней общеобразовательной школы, что автоматически делает расчеты доступным пониманию любого заинтересованного пользователя.

Это позволяет производить с показателями дохода (D) и расхода (P) бюджета вычисления, в том числе деление среднего арифметического на среднее геометрическое величин с целью получить в результате величину, которая обязательно будет равна или больше 1. Если показатели D и P равны между собой, это автоматически делает бюджетный план сбалансированным, а в результате деления средних величин получается 1. Если показатели не равны, получится величина >1 не зависимо от того, какой из показателей больше другого. Это позволяет в расчетах обойтись без приведения результатов к модулю и измерять риск в диапазоне от 1 до 0, как и предполагает классическая теория риска. Для этого отнимаем от полученного в результате деления результата единицу, оставив дробную часть. Наконец, полученную дробную часть для удобства восприятия мы предлагаем привести к приемлемой разрядности, умножив на 1000.

Авторский алгоритм приведения формулы риска несбалансированности.

Определим среднее арифметическое D и P бюджета:

$$\frac{D + P}{2} \quad (4.3)$$

Определим среднее геометрическое D и P бюджета:

$$\sqrt{DP} \quad (4.4)$$

Произведем деление среднего арифметического на среднее геометрическое:

$$\frac{D + P}{2} \div \sqrt{DP} \quad (4.5)$$

Получим результат деления:

$$\frac{D + P}{2\sqrt{DP}} \quad (4.6)$$

Произведем уменьшение результата на 1:

$$\frac{D + P}{2\sqrt{DP}} - 1 \quad (4.7)$$

Приведем результат к приемлемой разрядности путем умножения на 1000:

$$\left(\frac{D + P}{2\sqrt{DP}} - 1 \right) \times 1000 \quad (4.8)$$

Произведем упрощение формулы и получим инструмент³⁵ для измерения уровня риска

$$R = 500 \times \left(\frac{D+P}{\sqrt{DP}} - 2 \right) \quad (4.9)$$

При значении $R=1$ разница между показателями D и P должна составить $\pm 9,356\%$ в расчете к минимальной величине. Например, применительно к терминологии бюджетной системы в случае превышения P над D (дефицит), величина дефицита в расчете к D составит $-9,356\%$. Эта величина близка к 10% - предельным ограничением дефицита муниципальных бюджетов согласно требованиям Бюджетного Кодекса РФ.

Расчеты произведены на примере 308 региональных законов о бюджетах, включая законы о бюджете на плановый период (48), законы о внесении изменений в бюджеты (218) и законы об исполнении бюджетов (42) в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ: Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областях, Ханты-Мансийском автономном округе—Югре и Ямало-Ненецком автономном округе за период, начиная с плана на 2008 г. и до плана на 2015 г. (приложение 20).

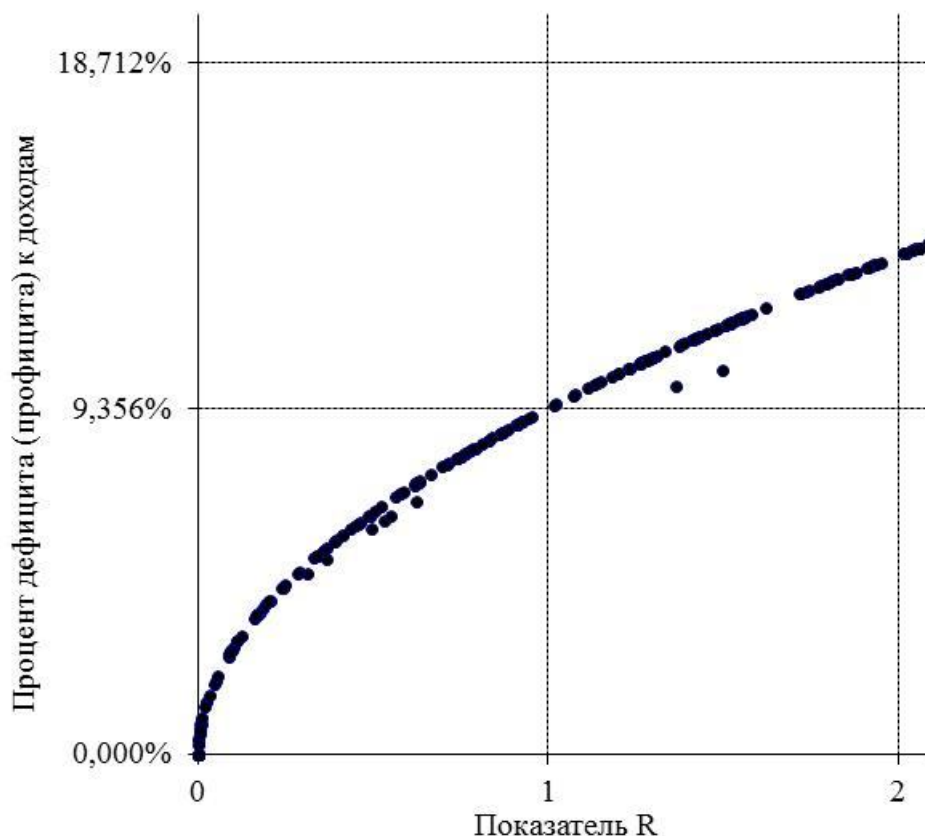
Благодаря своей доступности предлагаемая методика может распространяться на всю совокупность субъектов РФ, что даст по оценке автора за 8 лет не менее 3500-4000 эпизодов наблюдения. Большее расширение расчетной базы возможно за счет включения в расчет муниципальных бюджетов. Причем методика позволяет в одном ряду учитывать показатели бюджетов не зависимо от размеров доходов и расходов, т.к. расчет R несбалансированности носит относительный характер и полностью нивелирует эффект масштаба бюджета.

В основе методики лежат операции со средними величинами. Это позволяет синтезировать требования сбалансированности бюджета и математического аппарата расчета средних величин.

³⁵В итоге полученная величина R всегда будет равна 0, если $D = P$ и всегда больше 0, если D и P не равны.

В ходе исследования помимо собственно бюджетной аналитики выявлена закономерность, продемонстрированная на рисунке 4.7.

При сопоставлении величины риска R и процента дефицита (профицита) обнаруживаются две различные тенденции. В интервале до достижения R величины 1 и соответствующего параметра процента дефицита (профицита) 9,356%, соотношение показателей распределяются по кривой. Дальнейшее нарастание R и процента дефицита (профицита) происходит линейно. Это означает, что предложенная методика анализа несбалансированности бюджета демонстрирует более низкие индикаторы R до момента достижения критической величины, равной 1. За данным пределом, т.е. когда $R > 1$, нарастание обоих показателей происходит пропорционально, но величина риска увеличивается более высокими темпами.



Составлено нами.

Рисунок 4.7 Сопоставление показателя R и процента дефицита (профицита) бюджета

Мы считаем, что сбалансированность бюджета, т.е. достижение равенства доходов и расходов, может происходить по 5 траекториям:

1. Приближение одного показателя к другому $D \rightarrow P$ при сохранении уровня последнего.
2. Приближение второго показателя к первому $P \rightarrow D$ при сохранении уровня последнего.
3. Сближение показателей $D \rightarrow \leftarrow P$ в некоей точке между ними.
4. Сближение показателей $D \downarrow P \downarrow$ в некоей точке ниже обоих показателей.
5. Сближение показателей $D \uparrow P \uparrow$ в некоей точке выше обоих показателей.

Все траектории наблюдаются в практике бюджетного процесса. Методика оценки риска несбалансированности универсально оценивает исход любой траектории сближения показателей, т.к. не учитывает направление вектора расхождения D и P .

Непосредственная демонстрация динамики анализируемых показателей из законов о бюджете позволила сделать прогнозируемый вывод – планирование и текущее сохранение дефицита не коррелирует с его фактическим наличием при завершении исполнения бюджета. Так в течение рассматриваемого периода бюджетные показатели подвергались изменениям 218 раза по всем траекториям сближения и расхождения. В кризисный период 2009-10 гг. случаи расхождения D и P наблюдаются чаще. В исследуемых регионах данные процессы происходили по-разному. Без детальной оценки бюджетного менеджмента (предложенную, например, в работе (Сазонов С.П., 2009)) регионов очевиден факт планирования и текущего сохранения дефицита бюджета при его фактическом отсутствии.

Именно на стадии фактического завершения исполнения бюджета, дефицит рассматриваемых региональных бюджетов сокращается, исчезает или трансформируется в профицит. В отчетном документе индикаторы риска несбалансированности автоматически сокращаются. За исключением случаев в ЯНАО, где наличие профицита в некоторые годы все равно дает значительную величину риска, что справедливо с точки зрения самого понятия сбалансированности. Профицит обычно столь же небезопасен для общественных

финансов, как и дефицит, т.к. он говорит об избыточном извлечении средств из коммерческого сектора.

Сопоставляя показатели анализируемых законов по времени их принятия, становится видно, как кризисные факторы отражаются на точности планирования и точности вносимых изменений. В стабильные периоды сближение показателей доходов и расходов бюджетов становится нормой. Не исключено, что эта норма присуща рассматриваемым регионам, более благоприятным в экономическом отношении, чем множество других регионов РФ. В то же время бюджеты трех регионов (Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО) с позиции доходов можно характеризовать как монологические, что создает дополнительные бюджетные риски (Каючкина М.А., 2010).

Расчеты в большинстве анализируемых случаев самостоятельных региональных бюджетов дают индикатор $R > 1$. В наиболее сложные периоды бюджеты принимались с риском несбалансированности больше 25, что говорит о сверхкритичности бюджетного планирования³⁶.

Наличие риска такого уровня в бюджете говорит о том, что администраторы бюджета на плановой стадии сознательно предлагали депутатскому корпусу согласиться с дефицитным бюджетом, реально понимая, что этого дефицита не будет по завершению бюджетного года. Мы считаем, что бюджеты, принимаемые в таком виде, не соответствуют основным принципам бюджетного механизма, а именно – не отражают реалий движения финансовых ресурсов в регионе в их общественной части. В то время как немногочисленные случаи приемлемого риска, т.е. когда $R < 1$ и при наличии дефицита или профицита дают возможность контролировать ситуацию.

Свод индикаторов бюджетного риска несбалансированности представлен в таблице 4.22. Величины выше 1,0 выделены курсивом.

³⁶Аналогичная ситуация наблюдалась практически везде в регионах – символах стабильности. «Чувствительность ВВП страны, просевшего по итогам 2009 г. почти на 9% оказалась меньше чувствительности доходных показателей бюджета (например, налоговые доходы Москвы уменьшились почти на 30%). Прогнозирование и использование методов риск-менеджмента в государственном управлении могли бы привести к лучшему результату» (Черкашенко В.Н., 2010).

Таблица 4.22

Сравнение плановых (первый план) и отчетных индикаторов риска несбалансированности

Год	Статус бюджета	Кург. обл.	Свер. обл.	Тюм. обл.	ХМАО -Югра	Чел. обл.	ЯНАО	Итого эпизодов R>1
2008	план	0,577	0,113	3,250	2,464	0,000	2,269	3
	отчет	0,031	0,024	0,369	0,055	0,204	1,367	1
2009	план	0,339	0,000	5,128	1,822	0,000	2,048	3
	отчет	0,004	0,002	0,005	0,008	0,284	4,411	1
2010	план	0,240	1,432	0,438	0,358	3,315	0,000	2
	отчет	0,006	0,099	0,045	0,001	0,005	1,499	1
2011	план	0,810	0,828	0,395	0,000	0,737	0,000	0
	отчет	0,089	0,249	0,623	0,311	0,564	1,302	1
2012	план	0,785	0,870	1,929	0,000	0,000	0,000	1
	отчет	0,168	0,008	0,102	0,486	0,012	3,034	1
2013	план	0,869	1,264	3,170	0,000	1,521	2,388	4
	отчет	0,525	3,089	7,899	4,995	1,454	2,575	5
2014	план	1,803	2,579	0,161	1,778	1,719	1,074	5
	отчет	2,014	1,622	0,533	0,551	0,173	0,050	2
2015	план	1,789	3,013	0,489	0,195	1,511	0,926	3
Итого эпизодов R>1		3	6	5	4	5	10	33

Рассчитано нами.

Раздел 3. Выбор и адаптация методов финансирования бюджетного риска несбалансированности.

Источники внутреннего финансирования дефицита³⁷ бюджетов субъектов РФ определены в статье 95 Бюджетного кодекса РФ. Тем не менее, по нашему

³⁷Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ и средствами, направленными на их погашение. Разница между полученными и погашенными субъектом РФ кредитами кредитных организаций. Разница между полученными и погашенными субъектом РФ бюджетными кредитами. Разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами международных финансовых организаций. Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ в течение соответствующего финансового года. Поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ. Курсовая разница по средствам бюджета субъекта РФ. Объем средств, направляемых на исполнение

мнению, набор источников не ограничивает применение методов финансирования бюджетного риска несбалансированности - из резервов, за счет использования займа, за счет передачи ответственности по договору, на основе страхования и за счет поддержки государственных и муниципальных органов.

Финансирование данного риска *из резервов* предполагает покрытие дефицита за счет переходящих остатков свободных денежных средств, образовавшихся в результате фактических профицитов. Это наиболее доступный вариант, опирающийся на сформировавшуюся традицию занижения плановых показателей доходов и завышения плановых размеров расходов, приводящую к образованию сбалансированного или профицитного бюджета к концу года. Учитывая, что параметром риска несбалансированности является «план/факт дефект» и «системный дефект», выявлено резкое колебание индекса риска в плановых и отчетных бюджетах. В регионах, входящих в УрФО, эта тенденция выявлена в Курганской области в 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2103 гг., в Свердловской области в 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 гг., в Тюменской области в 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014 гг., в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре в 2008, 2009, 2010, 2012, 2013 гг., Челябинской области в 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 гг., Ямало-Ненецком автономном округе в 2008 и 2014 гг. (приложения 21-23). Всего за период 7 лет в каждом втором случае бюджетный дефицит оказывался меньше, чем планируемый или получался профицит. За счет этого в последующие годы агенты финансировали большие расходы относительно плановых доходов. Профицит за предыдущие годы используется в качестве своеобразного резервного фонда. Поскольку в современном бюджетном законодательстве РФ регламентируется создание резервных фондов на уровне субъектов РФ, аналогичных Резервному фонду и Фонду национального благосостояния, регионы могут использовать такую форму финансирования

государственных гарантий субъекта РФ в регламентированных случаях. Объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта РФ. Разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта РФ юридическим лицам бюджетных кредитов и суммой предоставленных из бюджета субъекта РФ юридическим лицам бюджетных кредитов. Средств на едином счете по учету средств бюджета субъекта РФ.

дефицита. В статье 81.1. Бюджетного кодекса РФ оговаривается, что создание порядок формирования и использования средств резервного фонда субъекта РФ предусматривается законом субъекта РФ. Резервный фонд субъекта РФ представляет собой часть средств бюджета субъекта РФ, предназначенную для исполнения расходных обязательств в случае недостаточности доходов бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств. При этом использование средств такого фонда оговаривается в источниках финансирования дефицита при принятии закона о бюджете субъекта РФ. Финансирование из него направлено на снижение колебаний несбалансированности на стадии планирования и исполнения бюджета. Необходима дальнейшая детализация данного источника и сохранение финансовой возможности формировать переходящий остаток в виде институционального резервного фонда субъекта РФ. Для этого целесообразно ввести нормативное требование о резервировании части поступающих доходов в данный фонд с целью аккумуляирования средств на случай возникновения дефицита. Конкретный вид налогового или неналогового дохода определятся после анализа бюджетного риска структуры доходов. После выявления источника, оказывающего негативное влияние на этот риск, его часть (10-15%) должна направляться на формирование резервного фонда. Такой механизм позволяет одновременно финансировать оба риска. Снижается риск структуры доходов и появляется источник средств для снижения риска несбалансированности.

Рассмотренные регионы входят в общий федеральный округ, но не имеют единого порядка формирования доходов и расходов бюджетов. Регионы с сопоставимой отраслевой структурой генерирования доходных источников, например, Свердловская и Челябинская области, совпадают по периодам снижения и возрастания бюджетного риска. Аналогичная ситуация наблюдается в случае с ХМАО-Югра и ЯНАО, отличающиеся высокой долей добывающих отраслей промышленности.

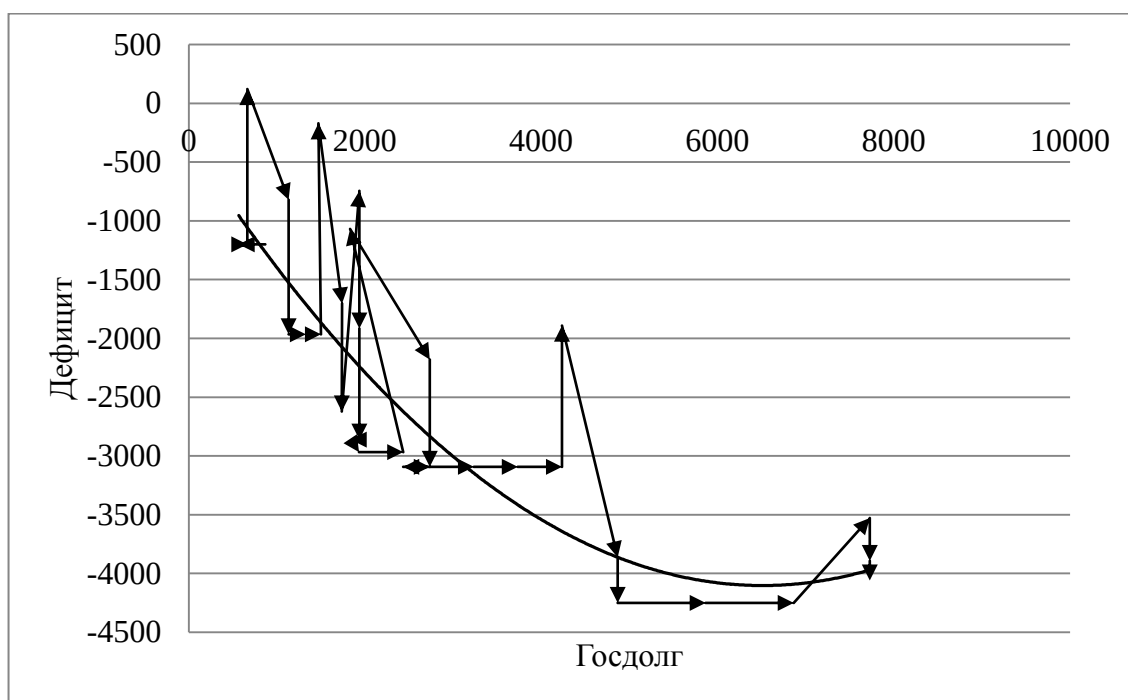
Прослеживается закономерность возрастания и сокращения уровня бюджетного риска соразмерно периодам обострения или смягчения

экономического кризиса. В 2008 г. в большинстве случаев не наблюдается высокого риска. В 2009-2010 гг. частота эпизодов высокого бюджетного риска повышалась. В 2011-2012 гг. наступил период относительной бюджетной стабилизации. Риск несбалансированности сократился. Это означает, что по мере выхода из экономического кризиса R снижается. Наконец, в 2013-2015 гг. частота появления бюджетных планов и отчетов с высоким риском опять возросла по данной причине.

Следующим методом финансирования бюджетного риска несбалансированности является *использование займа*. Заимствования являются одним из распространенных способов покрытия дефицита бюджета. По нашему мнению, возможность привлечения займов не сокращает, а увеличивает риск несбалансированности. Органы власти и управления не должны иметь права прибегать к займам для покрытия текущих расходов бюджета. Увеличение долговой нагрузки, сформировавшейся за счет необходимости финансирования закрепленных полномочий субъекта РФ, приводит к автоматическому удорожанию аналогичных полномочий в будущем или к сокращению их объема. Нарращивание госдолга для таких целей не продуктивно и противоречит логике публичных финансовых отношений. Как уже отмечалось ранее при рассмотрении бюджетного риска структуры доходов, привлечение займов может мотивироваться решением задачи диверсификации доходной базы с целью обеспечения стабильного поступления доходов в бюджетную систему региона в предстоящие периоды.

Тем не менее, практика привлечения займов в рассматриваемых регионах УрФО складывается негативная. Наличие дефицита бюджетов привело к наращиванию размера госдолга, что видно на примере Курганской области (рисунок 4.8). Мы сопоставили показатели размера дефицита и госдолга ежемесячно за период с 01.01.2009 по 01.01.2015 гг. Стрелки отображают последовательное развитие динамики показателей. Кривая линия – это полиномиальный тренд.

Аналогичная ситуация прослеживается в Свердловской области (приложение 24). Но в других субъектах РФ УрФО прямой зависимости не прослеживается. Наблюдаются колебания параметров дефицита и размеров госдолга (приложения 25-26), но при накоплении размеров ежегодного дефицита зависимость становится высокой. Это говорит о том, что агенты вынуждены формировать госдолг из-за неизбежного образования высокой потребности в расходах, приводящей к дефициту.



Составлено нами.

Рисунок 4.8 Сопоставление размеров дефицита и госдолга Курганской области
помесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.

Такая тенденция сопряжена с изменениями показателей несбалансированности во времени, когда наблюдается увеличение размеров рисков в зависимости от глубины кризисных факторов. Особо это заметно в 2013-2015 гг., когда проблемы с формированием доходной части бюджетов оказались сопряжены с необходимостью увеличения расходов региональных бюджетов, связанных с выполнением «майских» указов Президента РФ.

Существенная несбалансированность в ЯНАО в 2008-2009 гг. сформировалась за счет профицитов бюджетов, что мы расцениваем, как фактор дестабилизации региональной финансовой системы. Среди анализируемых субъектов РФ только бюджеты Курганской и Челябинской областей являются получателями финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций. В Курганской области наличие гарантированного источника пополнения доходов бюджета и более жесткие регламенты формирования расходной части бюджета обеспечили низкий уровень бюджетного риска несбалансированности на протяжении длительного времени. Только в 2014-2015 гг. риск перестал контролироваться, и несбалансированность достигла высоких размеров.

Риск-менеджмент несбалансированности заключается в том, что отчетный бюджет практически всегда имеет меньший R , чем плановый. В таблице 4.23 показаны средние арифметические величины риска планового и отчетного бюджета по всем регионам за период 2008-2014 гг. и их соотношение. Во всех регионах, кроме ЯНАО и ХМАО-Югры, уровень риска несбалансированности меньше, чем при планировании бюджета. В случае с Челябинской областью данное соотношение составляет 2,7 раза. В ХМАО-Югре уровень риска стабилен. Только в ЯНАО плановый индикатор риска существенно ниже фактического. Это связано с особенностями планирования и исполнения бюджета в период 2008-2009 гг. с профицитом.

Таблица 4.23

Сравнение средних за период 2008-2014 гг. плановых (первый план) и отчетных индикаторов риска несбалансированности

Средние R	Кург. обл.	Свер. обл.	Тюм. обл.	ХМАО - Югра	Чел. обл.	ЯНАО
План	0,775	1,012	2,067	0,917	1,042	1,111
Отчет	0,405	0,728	1,368	0,915	0,385	2,034
Соотношение (План/Отчет)	1,912	1,391	1,511	1,002	2,704	0,546

Рассчитано нами.

Методом финансирования бюджетного риска несбалансированности является *передача ответственности по договору*. Этот вариант реализуется посредством оговорок при заключении долгосрочных договоров на поставку товаров, работ, услуг. В случае невозможности продолжения финансирования из-за сокращения доходной части бюджета действие договора приостанавливается или даже прекращается. Благодаря такому методу риск несбалансированности переносится на участника договора. Заказчик получает дополнительную возможность сократить дефицит бюджета. На практике такой метод практически не применяется, но его возможность не противоречит гражданскому законодательству, когда одна из сторон, благодаря специфическому правовому статусу, может получить дополнительные преференции от другой стороны. Регулирование финансовых возможностей субъекта РФ путем договорных отношений в целом является перспективным направлением совершенствования бюджетного механизма.

Метод финансирования бюджетного риска несбалансированности *на основе страхования* в основном преследует цель снижения издержек, возникающих в результате непредвиденных обстоятельств. Дефицитный бюджет за счет этого получает дополнительную возможность снижения расходов и, соответственно, снижение риска несбалансированности. Иные виды страхования, включая страхование от вероятности самого дефицита, не возможны. К сожалению, в рассматриваемых субъектах РФ серьезного внимания к расширению инструментов страхования с целью снижения бюджетных рисков не уделяется. При этом, в большинстве регионов регулярно происходят стихийные бедствия (в основном наводнения, вызванные весенним паводком). В Свердловской и Челябинской областях при наличии множества потенциально опасных промышленных объектов, бюджетное страхование ущерба от вероятных техногенных катастроф не применяется. Аналогичная ситуация в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, где сохраняется вероятность экологического ущерба в результате активной добычи углеводородного сырья. Более того, бюджетные средства зачастую заменяют

собой страховые фонды, т.к. агенты считают такой источник более удобным для финансирования последствий. По нашему мнению, такое отношение к бюджетным расходам сформировалось благодаря многолетней устойчивой динамике поступлений доходов в бюджет и по мере сокращения бюджетных возможностей, должно смениться на более активное использование методов страхования рассматриваемого бюджетного риска.

Последний из методов финансирования этого риска, *за счет поддержки государственных и муниципальных органов*, предполагает наиболее распространенный вариант снижения риска путем увеличения размеров финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Происходит замещение отсутствующих доходов, благодаря чему снижается риск несбалансированности. В рассматриваемых регионах УрФО только Курганская область на регулярной основе испытывает потребность в финансовой помощи в виде дотаций. Остальные регионы получают относительно незначительные суммы и не могут снижать риск несбалансированности из этого источника.

Инструменты снижения риска несбалансированности и расширение арсенала методов его финансирования следует искать в области расширения практики не формального, а научно-обоснованного среднесрочного скользящего бюджетного планирования, внесения своевременных правок в систему налогового и социального законодательства.

В качестве мер дополнительного контроля над рассматриваемым бюджетным риском могут быть рекомендованы:

- 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 резкого сокращения дефицита при утверждении отчета об исполнении бюджетов.
- Исключение практики принятия бюджетных планов с дефицитом при его отсутствии в предыдущем периоде.

4.3 Оценка и финансирование бюджетного риска зависимости от внешних источников

Раздел 1. Краткая характеристика бюджетного риска зависимости от внешних источников.

Формирование публичного финансового фонда предполагает четкое понимание соразмерности между способностью территории юрисдикции бюджета генерировать доходы и потребностью в финансировании процесса оказания общественных услуг. В этом случае территориальный признак бюджета является доминирующим. Если не получается собрать достаточно доходов, нет необходимости принимать повышенные расходные обязательства. Следование такому правилу в масштабе замкнутой национальной бюджетной системы гарантирует сохранение суверенитета государства.

По мере развития социально-экономических отношений, мировая бюджетная практика потребовала ввести в данное правило несколько исключений.

Во-первых, если рассматривать вариант федеративного государства, где каждый регион имеет свои бюджеты, то неизбежно возникнет ситуация, когда

получаемых на определенной территории доходов недостаточно для финансирования всех расходных полномочий. Отдельный субъект Федерации не в состоянии снизить уровень таких полномочий, т.к. это сразу нарушит стройность системы социальных гарантий, скрепляющей проживающих в данном государстве принципалов в единое сообщество. В итоге формируется устойчивая потребность во внешнем финансировании, которое требуется бюджету региона для обеспечения расходов. Возникает задача привлекать средства извне.

Во-вторых, наряду с рассмотренным принципом несоответствия сумм доходов и расходов, добавляется принцип неразвитости регионов, обусловленный географическим положением, депрессивным состоянием экономики, исторически сформировавшими завышенными социальными запросами, особенностями менталитета проживающих принципалов и т.д.

В-третьих, важно учитывать количество регионов. Чем их больше, тем труднее формируются единые правила расчета финансовой поддержки. Они состоят из многих нормативно-правовых элементов, алгоритмов расчетов потребности и форм передачи дополнительных средств извне (дотаций, субсидий, субвенций и прочих трансфертов).

В-четвертых, все рассмотренные причины редуцируются на уровень межбюджетных отношений внутри отдельного региона, создавая целую паутину многосторонних финансовых претензий. Сложившаяся в результате многочисленных реформ современная система межбюджетных отношений не лишена недостатков (Гринкевич Л.С., 2008 стр. 11-12). Сформулированные в этой работе 17 негативных характеристик данной системы по своей сути являются атомистическими бюджетными рисками.

В-пятых, наряду с таким стабильным источником получения финансовой помощи, как средства вышестоящего бюджета, в случае возникновения временной потребности в денежных средствах, регион может попытаться привлекать их из коммерческого сектора путем кредитования или эмиссии облигационного займа. Этот вариант формирует государственный долг,

погашение основной суммы которого, наряду с процентами, осуществляется из бюджетов будущих периодов.

Благодаря данным исключениям, на сегодняшний момент в России трудно найти бюджет, который бы не имел зависимости от внешних источников финансирования. Различается только степень такой зависимости, которая становится причиной для формирования рассматриваемого бюджетного риска.

Подчеркнем различную финансово-экономическую природу зависимости бюджета. Первый вид зависимости предполагает финансирование из бюджета другого уровня. В этом случае, финансовые ресурсы продолжают оставаться в пределах бюджетной системы, поскольку они уже прошли этап обобществления. Вторым существенным фактором является то, что такого рода финансовый поток не имеет обратного движения, т.е. денежные средства, получаемые в виде финансовой помощи, не должны возвращаться. Наконец, ни о какой плате за пользование средствами речь не идет.

В отличие от этого, второй вид предполагает классические форматы финансовой зависимости, а именно, возвратность и платность. Объясняется это тем, что с точки зрения теории финансов, заемные ресурсы не обобществляются в бюджете навсегда, а только на время займа. После наступления момента возврата, они поступают обратно в распоряжение кредитора. Наглядно этот механизм можно наблюдать в случае, когда агенты вынуждены прибегать к кредитным ресурсам для покрытия временных кассовых разрывов или для достижения стратегических целей развития региона. В случае если получаемые кредитные ресурсы направляются на текущее финансирование производства государственных или муниципальных услуг, бюджет получает хроническую финансовую зависимость, что гарантирует высокий уровень рассматриваемого бюджетного риска.

Современное состояние финансовой зависимости субфедеральных бюджетов в России характеризуется данными, представленными в таблице 4.24. Может показаться, что зависимость первого вида не столь значительна, коль скоро ее совокупный размер не на много превышает 20% собственных налоговых и

неналоговых доходов субъектов РФ. Проблема такого рода зависимости кроется в неравномерности, из-за которой некоторые регионы в принципе не могут существовать без финансовой поддержки из федерального бюджета. Зависимость второго рода имеет большие размеры и также характеризуется высокой непропорциональностью.

Все это позволяет говорить не только о наличии бюджетного риска зависимости от внешних источников, но и о резкой дифференциации его уровня в различных субъектах РФ.

Таблица 4.24

Основные показатели субфедерального уровня бюджетной системы России по итогам 2014 г. (млн. руб.)

Показатель	Значение
Налоговые и неналоговые доходы, формируемые на территории субъектов РФ.	7140940,91
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.	682837,24
Субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (межбюджетные субсидии).	400222,44
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.	312221,81
Иные межбюджетные трансферты.	149417,53
Государственный долг субъектов РФ.	2092834,34

Рассчитано нами по данным отчетов Министерства финансов РФ, (http://info.minfin.ru/debt_subj.php).

Общая неустойчивая ситуация с региональными бюджетами создает условия существования бюджетного риска зависимости от внешних источников. Присутствует дифференциация зависимости в разрезе отдельных субъектов РФ. Выявленные формы зависимости, а именно, зависимость от вышестоящего бюджета и зависимость от рынка кредитного капитала, проявляются по-разному.

Оценку обоих видов зависимости мы проводим на примере субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ.

Динамика изменения поступлений из федерального бюджета отражена в таблице 4.25.

Таблица 4.25

Безвозмездные перечисления в бюджеты субъектов РФ (млн. руб.) по годам

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	13270	14775	14720	14299	13402
Свердловская область	21550	21961	18415	18444	21234
Тюменская область	39200	37190	26017	13984	6209
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	5301	6222	6854	4793	8290
Челябинская область	21541	23212	23906	22456	25518
Ямало-Ненецкий автономный округ	2261	3575	2329	1845	2001

По данным отчетов Министерства финансов РФ.

Отметим, что в большинстве случаев регионы имеют зависимость от федеральной финансовой помощи. Практически все субъекты получают свои суммы, не зависимо от изменения текущей бюджетной ситуации. В период кризиса 2009-2010 гг. и в период относительной экономической стабилизации в 2011-2013 гг. существенных различий между суммами не наблюдается. Исключением является Тюменская область, где большие суммы помощи в 2010-2011 гг. были обусловлены не потребностями в расходах, а особенностями перераспределения налога на добычу полезных ископаемых в вид углеводородного сырья. Финансовая помощь была предусмотрена в качестве компенсации выпадающих доходов по данному налогу, зачисляемому полностью в федеральный бюджет. Постепенно размер компенсации сокращался и к настоящему времени бюджет региона получает финансовую помощь только в виде субсидии и субвенций для исполнения полномочий. Аналогичная ситуация

наблюдается во всех других регионах, кроме Курганской и Челябинской областей, получающих дотации. Но и в этом случае суммы финансовой помощи стабильны.

Стабильность получаемой финансовой помощи создает специфические условия для расчета риска зависимости в части этой ее компоненты.

Оценка зависимости будет невозможна без учета налоговых и неналоговых доходов субъектов, представленных в таблице 4.26. Это часть собственных доходов региональных бюджетов является величиной, независимой от внешних источников финансирования, что позволяет нам использовать ее в качестве параметра измерения риска зависимости. Соотношения независимой и зависимой части позволит сделать выводы о величине рассматриваемого бюджетного риска.

Таблица 4.26

Налоговые и неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ (млн. руб.) по годам

Субъекты РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	15901	17036	18580	19190	20009
Свердловская область	136678	161964	184486	187260	189388
Тюменская область	105232	147928	151217	113628	153562
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	155012	187708	197836	186449	236474
Челябинская область	85446	95776	106008	109599	117327
Ямало-Ненецкий автономный округ	99356	118257	124809	116629	134220

По данным отчетов Министерства финансов РФ.

Основной тенденцией поступления налоговых и неналоговых доходов в рассматриваемом федеральном округе является их устойчивый рост. В относительно депрессивной с экономической точки зрения Курганской области произошло увеличение данного показателя. Устойчивость и рост независимой

доходной базы влияет на оценку риска зависимости, т.к. косвенно влияет на снижение риска зависимости.

Следующей важной компонентой зависимости бюджета является накопленный государственный долг, параметры которого отражены в таблице 4.27.

В отличие от фактора зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета и рассмотренного состояния независимых налоговых и неналоговых доходов картина с государственным долгом субъектов РФ не может характеризоваться общими для всех тенденциями. Практически каждый регион обладает своими особенностями.

Таблица 4.27

Размеры государственного долга субъектов РФ (млн. руб.) на конец соответствующего года

Субъекты РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	1742	1937	2737	4867	7729
Свердловская область	9868	19635	20742	33889	49661
Тюменская область	1070	1396	949	719	319
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	10786	5995	2373	12597	14494
Челябинская область	9981	9864	16006	23356	31957
Ямало-Ненецкий автономный округ	0	1500	10000	27511	35092

По данным отчетов Министерства финансов РФ.

Раздел 2. Определение и оценка индикатора бюджетного риска зависимости от внешнего финансирования.

Группировка регионов по особенностям формирования госдолга показана в приложениях 27-29. Мы использовали показатели по месяцам. Общая динамика по всем субъектам РФ показана на рис. 1 приложения 27. Видно, что относительно стабильное состояние госдолга начало изменяться не

одновременно. За исключением Челябинской области период стабильности продолжался до середины 2012 года. Затем наблюдаются противоречивые тенденции, которые мы рассмотрели при индивидуальной группировке субъектов. Поскольку эти тенденции различны, субъекты попадают в различные группы.

В условную первую группу мы включаем Свердловскую, Челябинскую области и Ханты-Мансийский автономный округ-Югру (рис. 2 приложение 27). До конца 2011 г. они имели практически одинаковый размер госдолга – около 10 млрд. руб. Но с конца 2011 года начинается разнонаправленная тенденция. Челябинская область начинает стремительно наращивать госдолг. К концу 2012 г. к ней присоединяется Свердловская область. В Ханты-Мансийском автономном округе-Югре происходит снижение госдолга до конца 2013 г. Наконец, в 2014 г. первые два региона сравниваются в размерах госдолга, но Челябинская область продолжает курс на увеличение и на начало 2015 г. ее долг составил около 50 млрд. руб. В это время все три региона возвращаются к тенденции увеличения госдолга.

Вторую условную группу составляют Курганская, Тюменская области и Ямало-Ненецкий автономный округ (рис. 1 приложение 28). Они сохраняли минимальный размер госдолга до конца 2012 г. и только после этого в Ямало-Ненецком автономном округе началось стремительное увеличение данного показателя. Долг Курганской области начал рост с существенно более низким темпом. В Тюменской области, единственной из рассматриваемых регионов, не допустили роста госдолга на всем протяжении анализируемого периода.

Третья условная группа включает Курганскую, Тюменскую области и Ханты-Мансийский автономный округ-Югру (рис. 2 приложение 28). Данная группировка обусловлена тем, что в целом в данных регионах наблюдается низкий уровень госдолга. Кроме этого, по нашему мнению, руководство этих субъектов РФ не стремилось наращивать величину госдолга и демонстрировало усилия по его сокращению. В Курганской области произошло плавное увеличение. В Ханты-Мансийском автономном округе-Югре наблюдались резкие

помесячные колебания в 2014 г. от величин, близких к 0, до 12 млрд. руб. и опять до 0. В итоге на начало 2015 г. госдолг имелся в размере около 15 млрд. руб.

Четвертая условная группа (рис. 1 приложение 29) составила субъекты РФ, отличающиеся бурным темпом роста госдолга, начиная с 2012 г. Это Свердловская, Челябинская области и Ямало-Ненецкий автономный округ. На начало 2015 г. совокупный размер их госдолга составлял почти 84% от совокупного долга субъектов Уральского федерального округа, в то время как на начало 2011 г. его доля была только 34%.

Наконец, в пятую условную группу мы включили регионы, имеющие особый статус (рис. 2 приложение 29). Это Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Эти регионы, будучи равноправными участниками бюджетных отношений в системе бюджетного устройства России, одновременно являются единым субъектом РФ – Тюменской областью, включающей автономные округа³⁸. Согласно уставу Тюменской области автономные округа входят в состав области, являясь субъектом РФ и одновременно составной частью области. В соответствии с уставами автономных округов они являются равноправными субъектами РФ и обладают на своей территории всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения. Анализ ситуации с госдолгом показывает, что оба округа в полной мере реализуют свою самостоятельность, уверенно нарастив размер госдолга с 2013 г. в отличие от Тюменской области, добившейся сокращения. На начало 2011 г. доля госдолга области составляла 9,02% от условного суммового госдолга сложноустроенного субъекта РФ, доля Ханты-Мансийского автономного округа-Югры была 90,98%, а Ямало-Ненецкий автономный округ не имел госдолга. В конце 2014 г. доля госдолга области составила уже 0,64%, у Ханты-Мансийского

³⁸Данная специфика сложноустроенных субъектов РФ в настоящее время сохраняется еще в одном субъекте РФ - Архангельской области с Ненецким автономным округом. Чукотский автономный округ является самостоятельным субъектом РФ без рассматриваемой специфики. Во всех других регионах автономные округа утратили возможность формирования самостоятельных бюджетов, получив статус муниципальных районов с местным уровнем бюджетов.

автономного округа-Югры 29,04%, а Ямало-Ненецкий автономный округ имел 70,32%.

Процентное соотношение размера государственного долга и налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ на конец соответствующего года приведено в таблице 4.28. Финансово-экономический смысл такого соотношения заключается в его способности демонстрировать отношение размера государственного долга и собственных доходов региона. Регион, в случае предъявления требований кредиторов, не может погасить задолженность в течение всего финансового года при условии гипотетического прекращения финансирования своих текущих расходов. В мировой практике есть примеры, когда размер закредитованности агентов превышает годовой объем доходов бюджета. В основном это национальные бюджеты, погашение долгов которыми определяется сложными политическими механизмами, включая реструктуризацию, списание, рефинансирование и т.д. Условия предоставления займов субъектам публичной власти, как правило, не предусматривает возможности внезапного предъявления претензии кредиторами. Наконец, учитывается период привлечения заемных средств, который может измеряться десятилетиями.

В случае с региональными бюджетами, государственный долг не обладает высоким иммунитетом, а сроки погашения существенно короче. Это означает, что наличие данной составляющей задолженности является важнейшим фактором рассматриваемого бюджетного риска.

Таблица 4.28

Соотношение размера государственного долга и налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ на конец соответствующего года

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	11,0%	11,4%	14,7%	25,4%	38,6%
Свердловская область	7,22%	12,12%	11,24%	18,10%	26,22%
Тюменская область	1,02%	0,94%	0,63%	0,63%	0,21%

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	6,96%	3,19%	1,20%	6,76%	6,13%
Челябинская область	11,68%	10,30%	15,10%	21,31%	27,24%
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,00%	1,27%	8,01%	23,59%	26,15%

Рассчитано нами.

Оценку доли финансовой помощи, получаемой из вышестоящего бюджета, мы провели двумя способами.

Первый способ предполагает определение процентного соотношения финансовой помощи и общего объема доходов бюджетов субъектов РФ. В этом случае предполагалось использование полученного показателя в качестве множителя при определении величины бюджетного риска зависимости от внешних источников. Логика такого расчета строится на предположении о большей величине риска в зависимости от удаления координат показателей при ХУ сопоставлении. Данный вариант дает хорошие результаты при условии, что исследуемый субъект РФ получает достаточно большую долю общих доходов в виде финансовой помощи из вышестоящего бюджета. В Уральском федеральном округе таковым является только Курганская и Челябинская области. В других случаях такой вариант расчета приводит к относительному уменьшению величины получаемого итогового риска и не позволяет проводить содержательных сравнений между субъектами и в динамике. Кроме этого, в случае, если величина госдолга минимальна (Тюменская область) или вообще отсутствует (Ямало-Ненецкий автономный округ в период до начала 2012 г.), алгоритм, построенный на умножении долей, приводит к искусственному занижению или обнулению величины риска.

Поэтому в расчетах мы используем второй способ, построенный на определении соотношения налоговых и неналоговых доходов к общим доходам бюджетов, включающих дополнительно получаемые дотации, субсидии,

субвенции и иные межбюджетные трансферты. Результаты представлены в таблице 4.29. Финансово-экономический смысл такого показателя заключается в его способности демонстрировать долю независимых от вышестоящего бюджета доходов региона. Он не может составлять больше 100%, что означает полную независимость от вышестоящего бюджета. Среди субъектов РФ нет ни одного с таким абсолютным показателем. Это объясняется особенностями регулирования межбюджетных отношений в России. Вышестоящий бюджет обеспечивает перечисление средств в бюджеты регионов и муниципальных образований, поскольку существует механизм финансирования передаваемых полномочий³⁹. Такой порядок делает все без исключения бюджеты региона зависимыми, но степень зависимости может существенно различаться.

³⁹Например, на 2015 г. единая субвенция бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на осуществление переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ определена в общем размере 9380184,2 тыс. руб. и включает следующие полномочия:

- полномочия государственной регистрации актов гражданского состояния - 6597012,4 тыс. руб.;
- полномочия в области охраны и использования охотничьих ресурсов по федеральному государственному охотничьему надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотхозяйственных соглашений - 1169371,5 тыс. руб.;
- полномочия в сфере образования - 988061,1 тыс. руб.;
- полномочия в отношении объектов культурного наследия - 289905,5 тыс. руб.;
- полномочия в сфере охраны здоровья - 251285,3 тыс. руб.;
- полномочия в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов - 29034,3 тыс. руб.;
- полномочия по осуществлению деятельности, связанной с перевозкой между субъектами РФ, а также в пределах территорий государств – участников СНГ несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций и иных организаций - 28307,6 тыс. руб.;
- полномочия в области охраны и использования охотничьих ресурсов (за исключением полномочий Российской Федерации по федеральному государственному охотничьему надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотхозяйственных соглашений) - 19313,0 тыс. руб.;
- полномочия в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов) - 7893,5 тыс. руб.

Таблица 4.29

Соотношение налоговых и неналоговых доходов и доходов субъектов РФ по итогам соответствующего года

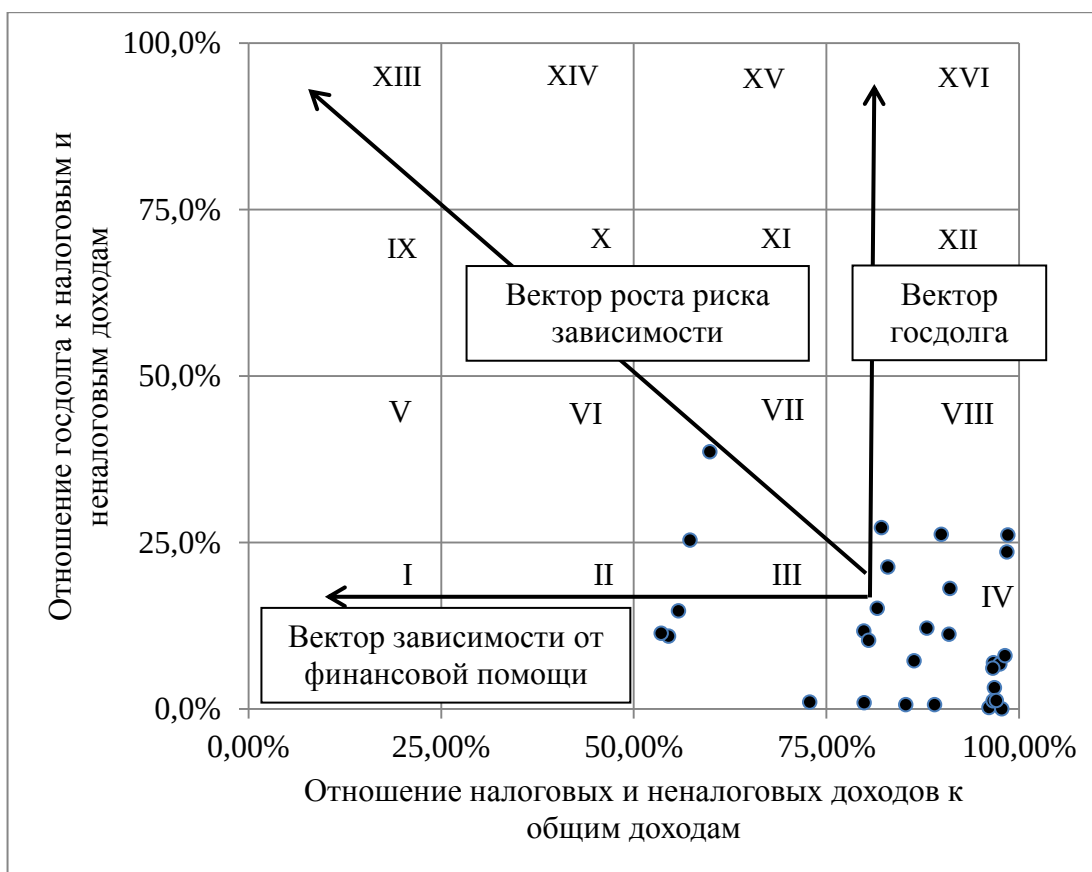
Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	54,51%	53,55%	55,80%	57,30%	59,89%
Свердловская область	86,38%	88,06%	90,92%	91,03%	89,92%
Тюменская область	72,86%	79,91%	85,32%	89,04%	96,11%
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	96,69%	96,79%	96,65%	97,49%	96,61%
Челябинская область	79,87%	80,49%	81,60%	82,99%	82,14%
Ямало-Ненецкий автономный округ	97,78%	97,07%	98,17%	98,44%	98,53%

Рассчитано нами.

Кроме табличной формы представления результатов расчетов сопоставление показателей «Отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам» и «Доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах» мы считаем целесообразным построение диаграммы рассеяния⁴⁰ (рисунок 4.9).

На диаграмме, составленной по показателям всех анализируемых субъектов РФ за период 2011-2014 гг., пространство разделено на сектора, попадание в которые позволяет характеризовать степень зависимости конкретного бюджета от внешних финансовых источников. Для классификации степени риска по мере изменения обоих соотношений целесообразно деление плоскости на сектора. Мы используем квартили, т.е. деление осей на 4 по 25%. В итоге получаем 16 секторов.

⁴⁰ Данный подход широко применяется для сопоставления абсолютных и относительных показателей. Например, в статье (Зубаревич Н., 2015 стр. 43) он призван продемонстрировать распределение регионов по относительным величинам дефицитности бюджетов и размеру долга.



Составлено нами.

Рисунок 4.9 Диаграмма рассеяния, демонстрирующая соотношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам и налоговых и неналоговых доходов к общим доходам

Наименее рискованным является сектор IV, поскольку попадание в него возможно только при низкой доле финансовой помощи в доходах и незначительной величине госдолга. По мере продвижения по диагонали к сектору XIII риск возрастает. Это происходит в результате сложения самостоятельных векторов возрастания доли финансовой помощи по горизонтали и увеличения соотношения госдолга к налоговым и неналоговым доходам по вертикали. Заданная система координат позволяет классифицировать состояние зависимости от внешних источников при любом количестве субъектов РФ и эпизодов наблюдения. Кроме этого, возможности предлагаемого подхода позволяют проводить сопоставление показателей муниципальных бюджетов и проводить межуровневые сравнения, поскольку используются относительные показатели.

Применительно к основной теме определения бюджетного риска зависимости от внешних источников основной интерес вызывают сектора IV, VII, X и XIII. По мере перехода от сектора к сектору происходит нарастание риска зависимости. Попадание в сектор XIII предполагает наличие максимального государственного долга и максимальной финансовой помощи. Данный сектор является максимально рискованным, т.к. он предполагает негативное состояние бюджета региона по параметрам зависимости от внешних источников. Это сектор регионов-банкротов, у которых доходы бюджета формируются за счет финансовой помощи, а размер госдолга приближается к размеру налоговых и неналоговых доходов.

Сектора, расположенные по обеим сторонам основного вектора (III, VI, IX, VIII, XI, XIV), демонстрируют особенности структуры риска зависимости, но траектория возрастания сохраняется. На рисунке видно, что большинство эпизодов наблюдения попадает в сектор IV, что говорит о низком риске зависимости анализируемых бюджетов от внешних источников финансирования.

Общая иллюстрация соотношения не дает возможности проследить эволюцию развития риска зависимости от внешних источников в каждом отдельном субъекте РФ. Для этого определим динамику изменения параметров по каждому отдельному региону (приложения 30-32).

Показатели Курганской области попали в сектора III и VIII. Если по итогам 2010-2011 гг. они были в относительно благополучном секторе III, то начиная с 2012 г. началось стремительное движение в более рискованный сектор VII. Из всех эпизодов наблюдения самым рискованным является индикатор Курганской области за 2014 г.

Ситуация в Свердловской области более стабильна. За анализируемый период произошло перемещение из сектора IV в сектор VIII, что говорит об увеличении госдолга и потенциальном росте риска зависимости.

Похожая траектория сформировалась в Челябинской области и Ямало-Ненецком автономном округе со смещением в сторону более высокого риска. Здесь, как и в большинстве исследуемых субъектов РФ, виден тренд на

увеличение госдолга. Во всех этих регионах произошло перемещение из сектора IV в сектор VIII.

Особняком стоит Тюменская область. В этом случае мы видим противоположный тренд. И без того небольшая доля госдолга продолжала сокращаться при стремительном уменьшении финансовой помощи. Это единственный регион, переместившийся из более рискованного сектора III в менее рискованный сектор IV.

Наконец, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра продемонстрировал высокую стабильность параметров зависимости. Они изменялись не значительно, поэтому он стал единственным регионом, индикаторы которого не вышли за пределы сектора IV с низким риском.

На последней стадии расчетно-аналитической работы проведем определение величины бюджетного риска зависимости. Мы считаем, что это можно сделать путем деления показателя «Отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам» (ось Y) на показатель «Отношение налоговых и неналоговых доходов к общим доходам» (ось X). Результат приведен в таблице 4.30.

Таблица 4.30

Индикаторы риска зависимости от внешних источников по итогам соответствующего года

Субъект РФ	2010	2011	2012	2013	2014
Курганская область	0,201	0,212	0,264	0,443	0,645
Свердловская область	0,084	0,138	0,124	0,199	0,292
Тюменская область	0,014	0,012	0,007	0,007	0,002
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,072	0,033	0,012	0,069	0,063
Челябинская область	0,146	0,128	0,185	0,257	0,332
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,000	0,013	0,082	0,240	0,265

Рассчитано нами.

Финансово-экономический смысл этого расчета заключается в определении соотношения внешней зависимости от кредиторов и самодостаточности регионального бюджета. Чем меньше данный показатель, тем ниже риск зависимости и наоборот. Поэтому мы предлагаем использовать этот индикатор как меру бюджетного риска зависимости от внешних источников.

Формула расчета:

$$R = \frac{\frac{ГД}{Д_{\text{нн}}}}{\frac{Д_{\text{нн}}}{Д}} \quad (4.10)$$

где:

ГД – показатель госдолга субъекта РФ на конец анализируемого периода;

Д_{нн} – сумма налоговых и неналоговых доходов за анализируемый период;

Д – общая величина доходов бюджета за анализируемый период.

После преобразования формула может иметь следующий вид:

$$R = \frac{ГД * Д}{Д_{\text{нн}}^2} \quad (4.11)$$

Раздел 3. Выбор и адаптация методов финансирования бюджетного риска зависимости от внешних источников.

Финансирование риска зависимости от внешних источников целесообразно проводить за счет использования займа, на основе нестрахового пула, на основе спонсорства, за счет господдержки и за счет передачи ответственности на основе договора.

Метод финансирования бюджетных рисков *за счет использования займа* рассмотрен в предыдущем параграфе применительно к риску несбалансированности. Поскольку между данными рисками существует когерентная зависимость возможно проведение существенных аналогий между особенностями применения данного метода в том и в другом случае. Взаимосвязь рисков определяют близость методических подходов к их финансированию с учетом реакции на третьи риски.

Мы считаем, что дуалистический характер рассматриваемого бюджетного риска зависимости от внешних источников, т.е. его образование не только в результате наращивания госдолга, но и функционирования бюджета субъекта РФ в условиях постоянной потребности в финансовой помощи из вышестоящего бюджета, требует разделения метода на две составляющие.

В первом случае заем должен реструктурироваться для устранения компоненты риска, связанной с ранее приобретенным госдолгом. Здесь агентам целесообразно формировать стратегию сокращения риска за счет диверсификации доходной базы, которая проводится путем привлечения заемных средств под дополнительные отчисления от ожидаемых налоговых и неналоговых доходов. Образованный в составе бюджета фонд увеличивается и сокращается по мере активизации привлечения или погашения госдолга. Размеры данного фонда могут покрывать как расходы по обслуживанию госдолга (что предпочтительно), так и частичное покрытие самой суммы задолженности. Предпочтительность ограничения размера заемного фонда мы мотивируем опасениями в части поступления достаточного объема отчислений от налоговых и неналоговых доходов, недостаточных для покрытия заимствований. Положительным моментом является самоограничение органов власти и управления в наращивании госдолга предельными параметрами расходов на его обслуживание, не превышающих размеров предлагаемого фонда. Это означает, что помимо выполнения задачи финансирования риска зависимости от внешних источников, такое предложение позволяет обеспечивать контроль зависимости в части госдолга. Агенты на стадии планирования бюджета имеют ориентир для принятия решения о привлечении кредитных и иных заемных ресурсов. Если средств фонда недостаточно для выплаты процентов по текущему госдолгу, привлечение нового заимствования не возможно.

Вторая компонента бюджетного риска зависимости определяется потребностью в финансировании из вышестоящего бюджета. В этом случае формирование нового займа не сможет сократить риск. Снижение зависимости от финансовой помощи из вышестоящего бюджета происходит по двум векторам.

Во-первых, за счет расширения собственных доходных источников или сокращения расходных полномочий, учитываемых в алгоритме распределения финансовой помощи в виде дотаций из фонда финансовой поддержки регионов⁴¹. У региона изменяются относительные параметры бюджетной обеспеченности, и он получает меньше средств. Во-вторых, за счет сокращения в расходах вышестоящего бюджета общей суммы, направляемой на оказание финансовой помощи. В итоге регион получает меньше средств и его риск зависимости сокращается. Неизбежное возрастание иных бюджетных рисков, связанных с финансированием расходов бюджета (риск структуры расходов, риск политической конъюнктуры и проч.), потребует использования иных методов их финансирования.

Следующий метод финансирования бюджетного риска зависимости от внешних источников *на основе нестрахового пула*, по нашему мнению, может реализоваться путем формирования финансового фонда не в рамках бюджета одного субъекта РФ, а в формате межсубъектного нестрахового пула. Координация и техническое сопровождение такого финансового института может быть возложена на один из субъектов РФ, входящих в пул либо передаваться всем участвующим субъектам в порядке очереди⁴² на период среднесрочного бюджетного планирования (1+2 года). Продолжительность срока целесообразно ограничивать периодом среднесрочного бюджетного процесса, практика которого на 2016 г. приостановлена на федеральном уровне, но сохранилась в отдельных субъектах РФ⁴³.

⁴¹В настоящее время регламентируется Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

⁴²Аналогом такой ротации является очередность председательства государств в Совете Европейского союза. Каждая страна по заранее принятому порядку принимает председательство сроком на 6 месяцев, но осуществляет свою деятельность в составе «триумvirата», т.е. с учетом позиции двух стран, бывших председателями до нее. По мере смены председателя происходит изменение состава триумvirата.

⁴³В Уральском федеральном округе только в Тюменской области продолжен порядок формирования областного бюджета на 2016 г. и плановый период 2017-2018 гг. В остальных регионах бюджет принят только на 2016 г.

Образованный нестраховой пул может формироваться за счет отчислений от налоговых и неналоговых доходов входящих регионов⁴⁴ и при возникновении в каком-либо субъекте РФ превышения предельной величины индикатора риска используется для его финансирования. С точки зрения механизма его использования аналогом является существующий порядок финансирования субъектов РФ посредством бюджетного кредита. Отличие в том, что средства аккумулируются не в федеральном бюджете, а в нестраховом пуле субъектов РФ. С учетом того, что участники пула могут исключаться из круга претендентов на средства бюджетного кредита, федеральный бюджет может направлять в пул дополнительные средства или предоставлять субъектам РФ преференции при определении нормативов отчислений от федеральных налогов. В этом случае формирование пула окажет косвенное влияние на снижение риска зависимости в компоненте, связанной с финансовой помощью из вышестоящего бюджета.

В рассматриваемом случае с риском зависимости от внешних источников страховым случаем может являться невозможность дальнейшего привлечения заимствований из-за прекращения выплат по ранее приобретенным обязательствам. Мы считаем, что средства нестрахового пула должны направляться в первую очередь на оплату процентов по коммерческим займам, а не погашение самого займа. Кроме данного ограничения, механизм резервирования должен предполагать повышенные обязательства по перечислению взносов от субъектов РФ, ведущих рискованную политику наращивания госдолга. Агенты смогут соизмерять преимущества привлечения займов с необходимостью вкладывать больше средств в пополнение активов нестрахового пула.

Кроме финансовых преимуществ данный метод обеспечит интегративные процессы в рамках федерального округа, когда субъекты РФ будут заинтересованы

⁴⁴Есть практика такого рода вложения бюджетных средств субъектами РФ, входящими в УрФО. Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская, Челябинская и Свердловская области являются акционерами ОАО «Корпорация развития» с уставным капиталом 29,48 млрд. руб., созданного в 2006 г. в целях развития промышленности и инфраструктуры федерального округа. Результативность такого аккумулирования продолжает оставаться спорной.

в стабилизации всей региональной системы публичных финансов. В исследуемом округе не наблюдается единообразия в развитии региональных бюджетов. Проведенный анализ показал разнонаправленные векторы при выборе приоритетов бюджетной политики в соседних регионах. Так, исходя из параметров принятых законов о бюджете на 2016 г. в регионах УрФО продолжится практика наращивания госдолга за счет кредитов и облигационных займов. Например, госдолг Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к концу 2016 г. может составить 31,3 млрд. руб. Округ планирует покрывать дефицит бюджета за счет коммерческих кредитов на 14,1 млрд. руб., выпуска облигаций на 6 млрд. руб., привлечения бюджетного кредита размером в 0,675 млрд. руб. Суммы на обслуживание ранее взятых кредитов увеличатся с 3,9 млрд. руб. до 4,4 млрд. руб. По ранее принятым обязательствам в коммерческих банках регион выплатит в 2016 г. 4,9 млрд. руб. и еще 2,8 млрд. руб. в виде возврата бюджетного кредита в федеральный бюджет. В бюджете Свердловской области в 2016 г. предусмотрено на обслуживание госдолга 6 млрд. руб. или на 30% больше, чем в прошедшем году. При этом доля коммерческих кредитов на конец 2015 г. составляет 27%. В 2016 г. в структуре госдолга Ямало-Ненецкого автономного округа доля коммерческих кредитов составит 47,5%, а обязательства по ценным бумагам 38%. В округе дефицит бюджета в 2016 г. предполагается погашать посредством размещения облигаций на сумму в 20 млрд. руб., привлечение коммерческих кредитов на 9 млрд. руб. и на аналогичную сумму бюджетных кредитов. Тюменская область в 2016 г. планирует выпуск облигаций только на сумму 3,5 млрд. руб.

Другим методом финансирования бюджетного риска зависимости от внешних источников является *использование поддержки государственных и/или муниципальных органов*. Несмотря на то, что этот источник сам является фактором рассматриваемого риска⁴⁵, его применение будет необходимо для компенсации проблемной части риска, связанной с коммерческими

⁴⁵Это внутреннее противоречие присутствует и в случае применения метода с использованием средств займа.

заимствованиями. Замещение кредитов финансовой помощью является более выгодным для последующих бюджетных периодов, т.к. не предполагает ни возврата самих средств, ни выплаты процентов за их использование.

Следующим методом финансирования бюджетного риска является *передача ответственности на основе договора*, примером которого в части бюджетной финансовой помощи является сокращение расходной части бюджета путем передачи части полномочий на основании договора на другой уровень бюджетной системы или другому бюджету данного уровня. В УрФО договор передачи полномочий используется уже более 12 лет для урегулирования ситуации сложноустроенного субъекта РФ. Но, поскольку все участвующие в договоре субъекты на всем протяжении времени не являлись получателями финансовой помощи из федерального бюджета, сложно оценить эффективность данного метода. Большее значение для риска он имеет в случае привлечения коммерческих заимствований, когда субъект РФ путем договорной работы проводит реструктуризацию долга.

Последним методом финансирования бюджетного риска зависимости от внешних источников является привлечение средств *спонсоров*. В теории средства спонсоров, направляемые на погашение ранее полученных займов, способны снизить рассматриваемый риск. Но как уже отмечалось ранее, данный метод, обладая не высоким финансовым потенциалом, не имеет практического значения в относительно благополучных с бюджетной точки зрения регионах УрФО.

В качестве дополнительных рекомендаций по обеспечению контроля над данным бюджетным риском мы предлагаем реализацию следующих мер:

- 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.

Исследование трех бюджетных рисков в регионах УрФО не будет полным без выявления закономерностей использования методов финансирования с учетом когеренции рисков. Применение конкретного метода в целях снижения одного бюджетного риска приводит к снижению или к росту других рисков. В таблице 4.31 систематизированы методы финансирования и бюджетные риски для наглядной демонстрации вектора изменения рисков.

Таблица 4.31

Определение вектора изменения бюджетного риска под воздействием совместного применения методов финансирования.

Методы	Риск структуры доходов	Риск несбалансированности	Риск зависимости от внешних источников
Из резерва	Рост	Снижение	-
За счет займов	Снижение	Снижение	Рост
Из нестрахового пула	Рост	-	Снижение
На основе спонсорства	Снижение	Снижение	Снижение
За счет передачи ответственности на основе договора	Снижение	Снижение	Снижение

Методы	Риск структуры доходов	Риск несбалансирован ности	Риск зависимости от внешних источников
За счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета	Снижение	Снижение	Рост
На основе страхования	-	Снижение	Рост

Составлено нами.

Выявленная закономерность требует от агентов формирования сбалансированной политики финансирования бюджетных рисков для недопущения снижения одного за счет роста другого. Поскольку в анализируемых периодах в субъектах РФ не применялись все рассмотренные методы финансирования бюджетных рисков, сопоставление фактических величин их индикаторов не демонстрирует выраженных закономерностей при их сопоставлении (таблица 4.32).

Таблица 4.32

Величины индикаторов бюджетных рисков субъектов РФ

Год	Риск несбалансированности	Риск структуры доходов	Риск зависимости от внешних источников
Курганская область			
2010	0,006	0,586	0,201
2011	0,089	0,741	0,212
2012	0,168	0,563	0,264
2013	0,525	0,440	0,443
2014	2,014	0,270	0,645
Свердловская область			
2010	0,099	0,070	0,084
2011	0,249	0,057	0,138
2012	0,008	0,066	0,124

Год	Риск несбалансированности	Риск структуры доходов	Риск зависимости от внешних источников
2013	3,089	0,161	0,199
2014	1,622	0,191	0,292
Тюменская область			
2010	0,045	1,074	0,014
2011	0,623	3,356	0,012
2012	0,102	3,655	0,007
2013	7,899	1,612	0,007
2014	0,533	5,412	0,002
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра			
2010	0,001	0,078	0,072
2011	0,311	0,186	0,033
2012	0,486	0,132	0,012
2013	4,995	0,096	0,069
2014	0,551	0,228	0,063
Челябинская область			
2010	0,005	0,039	0,146
2011	0,564	0,052	0,128
2012	0,012	0,066	0,185
2013	1,454	0,127	0,257
2014	0,173	0,099	0,332
Ямало-Ненецкий автономный округ			
2010	1,499	0,084	0,000
2011	1,302	0,129	0,013
2012	3,034	0,099	0,082
2013	2,575	0,069	0,240
2014	0,050	0,066	0,265

Рассчитано нами.

Динамика изменения величин отдельных рисков по субъектам РФ представлена в приложениях 33-38. Отдельно показано структурное соотношение величин рисков по годам. Проведем краткую характеристику индикаторов и сформулируем предложения по обеспечению контроля над ними. Общие рекомендации по контролю приведены в приложении 42.

Курганская область (рис. 1-2 приложение 33).

Бюджет Курганской области продемонстрировал стабильное сохранение уровней по всем 3 рискам. В течение 2010-2013 гг. уровень рисков находился в пределах 1,0. Только в 2014 г. индикатор риска несбалансированности увеличился до 2. Структура показывает плавное относительное сокращение риска структуры доходов относительно двух других рисков. Особенно это становится заметно в 2014 г. В целом наблюдаемая картина рисков позволяет характеризовать состояние с рисками, как прогнозируемое и управляемое. В последние годы функционирование бюджета Курганской области подвергается существенному влиянию риска несбалансированности, что предполагает увеличение риска зависимости от внешних источников финансирования. Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита, пусть и с меньшим размером риска 1,79. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг. может включать тенденции сохранения высокой доли риска несбалансированности и риска зависимости в части госдолга. Уверенность в таком прогнозе учитывает ограничения размеров финансовой помощи, предоставляемой федеральным бюджетом и отсутствием условий для изменения структуры доходов в ближайшей перспективе.

Свердловская область (рис. 1-2 приложение 34).

Индикаторы рисков в период 2010-2012 гг. практически не отклонялись от своих минимальных размеров существенно ниже 1,0. Только в 2013 г. произошел резкий рост риска несбалансированности выше 3,0 с последующим сокращением ниже 2,0 в 2014 г. Прочие риски демонстрируют постепенный рост, но он не вызывает опасений. Структурное соотношение величин рисков подтверждает такое мнение. Его влияние на бюджет в последние два анализируемых периода

стало доминирующим. Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита с высоким размером риска 3,01 с уменьшением при внесении изменений до 1,86. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг. строится на сохранении высокой доли риска несбалансированности. Такой вариант прогноза опирается на сохранении областью статуса региона-донора и незначительным фактором риска структуры доходов и риска зависимости.

Тюменская область (рис. 1-2 приложение 35).

Данный субъект РФ проводит противоречивую бюджетную политику. Стабильность демонстрирует только риск зависимости от внешних источников финансирования. Он сохраняется практически на нулевой отметке. В части двух других рисков такой стабильности не наблюдается. В меньшей степени это касается риска несбалансированности, поскольку резкий рост его уровня в 2013 г. объясняется текущими задачами расходования средств бюджета. Учитывая, что для финансирования дефицита бюджета не привлекались заемные средства, мы предполагаем использование ранее сформированных значительных сумм переходящих остатков, которые были задействованы для финансирования расходов. Это своеобразный аналог Резервного фонда федерального уровня. Об эпизодичности такого роста риска несбалансированности говорит возврат его уровня к минимальной величине в 2014 г. Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита с незначительным размером риска 0,49. Больше вопросов вызывают колебания риска структуры доходов, которого мы не наблюдали в двух рассмотренных субъектах РФ. Вызывает опасение общая тенденция на увеличение данного риска, который в 2014 г. превысил 5,0. Эта угроза просматривается при анализе структурного соотношения рисков. В целом можно говорить, что за весь анализируемый период риск структуры доходов оказывает наибольшее воздействие на бюджет региона. Объяснения такому феномену мы давали ранее, аргументируя статусом сложноустроенного субъекта и получением дополнительных поступлений по налогу на прибыль. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг. может

включать тенденции сохранения высокой доли риска структуры доходов. Уверенность в таком прогнозе сохраняется до момента изменения действующего правового статуса региона.

Ханты-Мансийский автономный округ-Югра (рис. 1-2 приложение 36).

Ситуация с бюджетными рисками в данном субъекте РФ является самой стабильной из всех субъектов, входящих в Уральский федеральный округ. На рис. 2 все три риска развиваются в устойчивой динамике. Отличается риск несбалансированности, размер которого в 2013 г. резко увеличился. Если рассматривать его индикатор в 2014 г., то мы можем проследить линейное развитие риска (на рисунке обозначено пунктирной линией). С учетом общей экономической ситуации в России тенденция стабильная и управляемая. Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита с размером риска всего 0,2. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг. может включать тенденции сохранения невысокой доли всех рисков. Уверенность в таком прогнозе придает отсутствие дотаций, сбалансированная структура доходов и соразмерная величина госдолга.

Челябинская область (рис.1-2 приложение 37).

В данном регионе наблюдается медленный, но поступательный рост риска структуры доходов и риска зависимости от внешних источников. В отличие от них риск несбалансированности сформировался синусоидально. Минимальные значения 2010, 2012 и 2014 гг. перемежались индикаторами более высокого риска. Если в 2011 г. он составлял около 0,5, то уже в 2013 г. его размер приблизился к 1,5. Мы не рассматриваем это явление, как закономерность, т.к. в течение года колебания риска были более существенные. Особенностью бюджетного процесса Челябинской области является регулярное, почти ежемесячное внесение изменений в бюджет, благодаря чему есть возможность анализировать развитие данного риска по большому числу эпизодов.

Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита с размером риска 1,51 с плавным снижением о 1,0 к концу года. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг.

включает тенденции сохранения равной незначительной доли всех трех рисков в межрисковой пропорции, характерной для бюджета Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, но с преобладанием риска зависимости от внешних источников в части госдолга. Данные регионы объединяет отсутствие финансовой помощи в виде дотаций и сбалансированная структура доходов.

Ямало-Ненецкий автономный округ (рис. 1-2 приложение 38).

Данный регион также имеет широкую амплитуду колебаний риска несбалансированности. Высокий риск (больше 1,0) наблюдался в течение 2010-2013 гг., доходя до величины более 3,0 в 2012 г. В 2014 г. бюджет региона был исполнен с минимальным дефицитом, что сократило величину риска практически до 0. Плановые показатели бюджета на 2015 г. показывают наличие дефицита с размером риска 0,93. Остальные риски не вызывают опасений, кроме появившейся начиная с 2013 г. тенденции к наращиванию госдолга. Поэтому при структурном анализе наблюдается замещение одного риска другим. По нашему мнению, прогноз структуры рисков на предстоящий период 2016-2017 гг. не предполагает резкого изменения сложившейся ситуации. Региональный бюджет имеет диверсифицированную структуру доходов и минимальный размер дефицита. Основным риском будет риск зависимости от внешних источников.

Рассмотрим сопоставление всех трех рисков с помощью построения диаграмм ХУ и пузырьковых диаграмм (приложение 39-41) с использованием данных таблицы 4.30. При анализе мы использовали эпизоды наблюдения по всем периодам и всем анализируемым субъект РФ, имеющим величину риска менее 1,0. Такое ограничение вызвано распределением эпизодов. Из 90 оценок рисков 75 имеют величину менее 1,0 и только 15 более 1,0. Большие величины рисков имеют существенный разброс, который не позволяет построить все комбинации пузырьковых диаграмм. Принимая во внимание, что 75 является представительной выборкой, данное допущение не оказывает влияния на иллюстративные и методические особенности предлагаемого подхода.

Преимущество построения пузырьковых диаграмм заключается в визуализации одновременно трех переменных величин, что нам и требуется.

Рассмотрим попарное сопоставление эпизодов с последовательным выбором третьего в качестве меры, измеряемой диаметром точки.

На рис. 1 приложения 39 построено сопоставление размеров риска структуры доходов (ось X) и риска зависимости от внешних источников (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг. Видно, что в сектор с минимальными рисками, к которым мы относим величины до 0,2, попали 14 эпизодов из 25. Это говорит о продолжительной устойчивости бюджетов субъектов, входящих в Уральский федеральный округ по параметрам зависимости и структуры доходов. Сопоставление с использованием пузырьковой диаграммы (рис. 2 приложение 39) показывает, что такое мнение будет неверным при оценке риска несбалансированности. Об этом свидетельствуют большие диаметры точек в данном секторе, обозначающие величину данного риска.

Аналогичное сопоставление проведено по другим парам рисков.

На рис. 1 (приложение 40) показано сопоставление размеров риска зависимости от внешних источников (ось X) и риска несбалансированности (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг. В сектор с величинами рисков до 0,2, попали 7 эпизодов из 20. Это говорит о меньшей устойчивости бюджетов регионов по параметрам зависимости и несбалансированности. Сопоставление с использованием пузырьковой диаграммы (рис. 2 приложение 40) показывает влияние фактора риска структуры доходов. Об этом свидетельствуют большие диаметры точек в данном секторе, соразмерные величине данного риска.

На рис. 1 приложения 41 построено сопоставление размеров риска несбалансированности (ось X) и риска структуры доходов (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг. В этом случае, в сектор с минимальными рисками до 0,2 попали 7 эпизодов из 16. Это говорит о невысокой устойчивости бюджетов субъектов РФ по параметрам несбалансированности зависимости и структуры доходов. Такое мнение подтверждается сопоставлением с использованием пузырьковой диаграммы (рис. 2 приложение 41), где присутствуют большие диаметры точек в данном секторе, обозначающие величину риска зависимости.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В экономической науке и практике в развитых странах продолжают дискуссии о путях повышения эффективности бюджетного механизма. Промежуточные результаты дискуссий воплощаются в решения, которые реализуются непосредственно в бюджетном процессе для того, чтобы через некоторое время заменить на новые решения. Темпы преобразований в бюджетном секторе экономики России не стабильны и будут наращиваться по мере стабилизации социально-экономической ситуации в стране. События 2014-2015 гг. в очередной раз продемонстрировали, что бюджет вынужден реагировать на риски, но почти всегда такая реакция оказывается запоздалой.

Бюджет, будучи мощным финансовым механизмом, аккумулирующим и распределяющим финансовые ресурсы в национальной экономике, отстает от динамично изменяющихся ситуаций. В итоге, практически безграничные регулирующие и стабилизирующие возможности бюджета нивелируются спешкой и фрагментарностью принимаемых решений. Из-за отсутствия полноценной системы оценки, прогнозирования и финансирования бюджетных рисков, агентам каждый раз приходится использовать бюджет, как доступное средство снижения социально-экономического напряжения.

Изучение степени научной разработанности темы диссертационного исследования показало, что:

1) среди отечественных и зарубежных подходов:

- в области теории экономических рисков практически не разработаны методологические и методические аспекты оценки, прогнозирования и финансирования рисков, оказывающих влияние на бюджет;
- по сложившейся традиции не учитывается потребность в рассмотрении сферы публичных финансов в качестве объекта рискованного воздействия;
- в области управления бюджетом отсутствуют механизмы учета рисков, как факторов, определяющих масштабы отклонения плановых и фактических бюджетных показателей на всех этапах бюджетного процесса.

- фрагментарные попытки формирования и реализации инструментов риск-менеджмента в практике бюджетного процесса требуют систематизации, обобщения, дополнения и расширения во всех основных аспектах – от понятийного аппарата до методического инструментария.

2) текущее состояние бюджетного прогнозирования в Российской Федерации не отвечает потребностям сферы производства общественного товара, т.к. в своей методической части продолжает оставаться элементом социально-экономического устройства, несовместимого с рыночными реалиями сферы общественного производства.

Это свидетельствуют о необходимости смены приоритетов развития бюджетной системы с учетом эволюции форм и видов рисков, оказывающих влияние на нее, активизации потенциала предварительного исследования и прогнозирования бюджетных опасностей и угроз, а также согласования интересов агентов и принципалов. Традиционное восприятие бюджета в качестве сметы доходов и расходов не адаптируется к условиям внешней среды, стабильно генерирующей все новые и новые риски. Функционирование бюджетной системы, сложившейся во многом под воздействием традиционализма, само становится источником бюджетных рисков.

Для решения этих задач:

1. Разработана теоретическая концепция возникновения и развития бюджетных рисков, основанная на принципах многомерности факторов рисков, прогнозируемости взаимного влияния рисков друг на друга и возможности их финансирования.

В рамках предложенной концепции даны определения таким ключевым понятиям, как:

- бюджетный риск, под которым понимается комплекс имеющихся и постоянно возникающих новых событий различной этимологии, способных оказать существенное воздействие на бюджетные показатели на всех стадиях бюджетного процесса;

- когеренция бюджетных рисков, представляющая собой обоснованную объективными параметрами индивидуальных рисков способность их к взаимодействию, обеспечивающая образование кумулятивной силы воздействия на устойчивое функционирование бюджетного механизма;
- траектория развития бюджетного риска, формулируемая, как вероятное изменение уровня отдельно взятого бюджетного риска на предстоящий бюджетный период, определяемое на стадии рассмотрения бюджетного плана.

Введены параметры ограничения использования традиционных методов страхования при локализации и снижения отрицательного воздействия бюджетных рисков на бюджет. Определены сущностные особенности страхования и его предельные возможности в компенсации негативных последствий бюджетных рисков.

На основе примененного междисциплинарного подхода сформулированы параметры стохастичности бюджетного механизма, объективизирующие существование бюджетных рисков.

2. Прослежена эволюция идентификации и классификации бюджетных рисков в российской бюджетной системе и определены структурные и концептуальные принципы их развития в динамике.

Формирование публичных бюджетов даже в краткий исторический отрезок 2009-2015 гг. происходило в трех разных периодах. Период 2009-2010 гг. характеризовался кризисными проявлениями в экономике, вызванными внешними по отношению к российской бюджетной системе явлениями. Период 2011-2013 гг. демонстрировал относительную стабильность мировой экономики и внутрироссийских политических процессов, что стало основанием для расширения социальных бюджетных обязательств, реализовавшееся в виде майских Указов Президента в 2012 году. Наконец, период 2014-2015 гг. отмечен значительными осложнениями для российской бюджетной системы, источники которых следует искать как во внешней среде, так и в самой российской действительности.

Исследование краткой эволюции идентификации и классификации бюджетных рисков в бюджетной системе позволило определить основные причины их возникновения и развития в динамике, в т.ч.:

- вариативность траекторий движения финансовых ресурсов, сопровождающая исполнение бюджета, создает объективные условия риска;
- не гарантированность соблюдения заранее заданной последовательности и планомерности действий, приводящих к ожидаемому исходу, сохраняет вероятность риска;
- изолированность бюджетного риска от рисков коммерческого сектора экономики, ограничивает возможности перенесения бюджетных рисков в коммерческую сферу;
- историзм бюджетного механизма, демонстрирующий, что в любых национальных экономиках в любые периоды времени запланированное и фактическое исполнение бюджетов не соответствует друг другу;
- нормативность обеспечения бюджетного механизма, создающая возможность появления правового риска из-за непредсказуемого несоответствия между кодексами, законами, указами, постановлениями и т.д.

Многомерная система бюджетных рисков позволила провести развернутое моделирование рискованных ситуаций с целью определения приемлемых методов их финансирования на основе предложенных квалификационных признаков бюджетных рисков: формы участия в бюджете, источников возникновения, структуры рисков, времени действия, важности последствий и уровня бюджетной системы.

Обосновано, что развитие опасностей и угроз, оказывающих влияние на бюджет, подлежит локализации в трех группах рисков, а именно: риски внешней среды, риски бюджетной системы и риски случая. Это обеспечивает требуемое сокращение видового многообразия бюджетных рисков в целях их идентификации при использовании в реальном бюджетном процессе.

3. Обосновано, что предлагаемый подход к оценке бюджетных рисков в виде построения сети рисков на основе связей между ними может оказаться приемлемым для оперативного оценивания рисков в практическом применении при подготовке бюджетных планов и прогнозов.

Связь между рисками является их атрибутивным свойством и ее наличие позволяет формировать пары рисков, которые в последующем при многообразии рисков, образуют сеть рисков. Сопоставление рисков между собой производится с целью поиска их результирующего взаимного воздействия, происходящего с различной силой. Сила отношений между рисками определяет силу связей между ними. Все многообразие связей между рисками структурировано в 3 группы, включая группу непосредственных связей между рисками (прямая и взаимная), группу опосредованных связей (опосредованная прямая и опосредованная взаимная), группу комбинаторных связей (комбинаторная прямо-взаимная и комбинаторная взаимно-прямая связь).

Данное построение обеспечило ранжирование групп связей, проведенное по уменьшению их значимости для бюджета. Рангом I обладают связи, которые возникают непосредственно между рисками бюджетной системы и формируют замкнутое внутри бюджета пространство рисков. Это дает возможность исследовать данную группу рисков в относительной изоляции для решения задачи по выбору методов финансирования рисков. Прочим группам связей присваиваются ранги от II до IV. Пересечение связей между рисками показывает объективно сложившуюся в данный период времени композицию рисков по всем группам. Благодаря этому удастся выявить взаимные связи между рисками согласно предложенной классификации.

На основе предлагаемого подхода предложено рассматривать управление бюджетами с учетом воздействующих на них рисков, определяя ключевые риски путем соизмерения силы их взаимного влияния на бюджетные показатели и применения методов финансирования, как отдельных рисков, так и их комбинаций. Повышение качества бюджетного планирования и прогнозирования достигается за счет своевременной оценки и анализа рисков, оказывающих

воздействие на формирование доходной части бюджетов, на их сбалансированность и уровень зависимости от внешних источников финансирования.

4. Разработаны методологические подходы к определению бюджетных рисков с учетом их взаимосвязи (когеренции) для выявления совместного воздействия на бюджет. Благодаря этому сформулированы фундаментальные предположения о бюджетных рисках. Во-первых, они являются составляющей компонентой общих финансовых рисков государства (региона, муниципалитета). Во-вторых, бюджетные риски следует рассматривать, как препятствия на пути повышения эффективности бюджетного механизма. В-третьих, бюджетные риски отражают проявление доходно-налоговых проблем бюджета. В-четвертых, бюджетные риски могут оцениваться с использованием план/факт сопоставления. В-пятых, экономическая сущность бюджетных рисков не позволяет прямо применять традиционные для коммерческого сектора методы финансирования рисков, включая страхование. В-шестых, бюджетные риски поддаются структурированию и классификации, которые позволяют установить систему координат для идентификации конкретного риска в определенный момент времени. В-седьмых, бюджетные риски поддаются управленческому воздействию со стороны заинтересованных лиц, которыми выступают агенты.

При этом отмечено, что одновременное соблюдение всех требований создает проблему нормативного закрепления обязательности расчета и использования бюджетных рисков в бюджетном процессе. Для этого нужно расширить традиционное представление о бюджете, как о финансовом плане, который может существовать только в одном виде и одном размере. Если он существует в пространстве бюджетных рисков, его параметры восприимчивы к изменениям в зависимости от набора и силы идентифицированных рисков.

5. Разработаны методологические положения формирования и прогнозирования изменения траекторий развития бюджетных рисков с применением метода экспертных оценок.

Сопоставление полученных в итоге траекторий развития рисков в период

2013-2014 гг. и период 2014-2015 гг. продемонстрировало практически все возможные варианты, что объясняется переходом от стадии устойчивого снижения бюджетных рисков, характерной для 2013 г., к фазе их относительной стабилизации, сменившейся к концу 2014 г. фазой роста рисков, распространяющейся на 2015 и последующие годы.

Построение траекторий риска позволило сформулировать ряд аксиоматических ограничений:

- Анализ отдельного риска будет представлять относительно более простую задачу, чем анализ группы рисков, что объясняется ограниченностью воздействия рисков факторов на объект прогнозирования.
- Оценка влияния одного риска требует его выделения из группы рисков.
- Исследование риска, выделенного из группы, предполагает знание о его взаимосвязях.
- Оценка отдельных рисков, проведенная в изоляции с другими рисками, будет менее точной, чем оценка всей совокупности рисков.

Противоречивость таких ограничений усложняет одновременное следование им, но подтверждает гипотезу о системе рисков, как сложной системе, что позволило сформулировать 9 сценариев оценки бюджетных рисков, сгруппированных в 3 группы. Первую группу представляют элементные сценарии, согласно которым риски разных уровней анализировались без учета взаимных связей. Во второй группе сценариев больше внимания было уделено связям между рисками, поэтому они названы композиционными. В третью группу декомпозиционных сценариев попали варианты с анализом связей от итогового риска к индивидуальным рискам.

6. Систематизирован методический инструментарий оценки и прогнозирования бюджетных рисков на основе системы принципов: методологических (однотипности, позитивности, объективности, корректности, комплексности, взаимозависимости), методических (диссонансируемости, разновосприимчивости, динамичности, согласованности) и операционных (моделируемости, симплифицируемости).

Выбор методов оценки бюджетных рисков предложено осуществлять исходя из сформированной в России нормативной основы, нашедшей свое воплощение в государственных стандартах. Они разработаны с учетом положений ISO Guide 73:2009 «Risk management – Vocabulary – Guidelines for use in standards», согласно которому оценка риска является целостным процессом, объединяющим следующие обязательные элементы: идентификация, анализ и сравнительная оценка риска. При этом под идентификацией бюджетного риска предложено понимать процесс определения его элементов, составления их перечня и описания каждого из элементов риска. Целью идентификации бюджетного риска является составление перечня его источников и событий, которые могут повлиять на достижение каждой из установленных целей при подготовке бюджетного плана или сделать выполнение целей неполным. Анализ бюджетного риска представляет собой исследование информации в разрезе отдельных бюджетных рисков. Этот анализ обеспечивает входные данные процесса общей оценки риска, помогает в принятии решений относительно необходимости обработки риска, а также помогает выбрать соответствующие стратегии и методы обработки риска. Сравнительная оценка бюджетных рисков представляет собой сопоставление уровня, определенного в результате анализа рисков, с его критериями, установленными при определении области применения менеджмента риска, для определения типа риска и его значимости.

На основе проведенного полного сопоставления 15-ти предложенных бюджетных рисков и 40-ка потенциально возможных методов с использованием аргументов формальной допустимости того или иного метода, исходя из особенностей конкретного бюджетного риска, и критерия сквозного характера сформирован набор методов, которые используются при прогнозировании сразу нескольких бюджетных рисков. Это метод построения сценариев, вероятностное моделирование, метод морфологического анализа, системный анализ, матричное моделирование, метод графа и дерева целей, анализ потока информации, теория марковских цепей.

7. Разработан алгоритм выбора методов финансирования бюджетных рисков на основе генерируемых ими угроз для бюджета.

Ограниченность предмета финансирования бюджетных рисков, детерминированная сущностными особенностями бюджетного механизма, потребовала поиска принципиально иных параметров финансирования, чем используемые в коммерческом секторе национальной экономики.

Применительно к бюджету не может быть получения убытка из-за фундаментального бюджетного ограничения - отсутствия понятия прибыли. В сфере публичных финансов требуются параметры, отражающие состояния данных объектов и генерируемый бюджетными рисками ущерб для него, изменение которых будет говорить об эффективности применяемых методов финансирования. Рассмотрены следующие типы параметров:

- «План/факт дефект», отражающий проявление бюджетных рисков в виде несовпадения фактических и плановых показателей.
- «Институциональный дефект», позволяющий оценивать состояние институтов функционирования публичных финансов.
- «Системный дефект», который возникает из-за особенностей исследуемого бюджета.
- «Дефект непредсказуемости», который возникает в иных случаях.

Выбор методов финансирования бюджетных рисков предложено проводить с учетом алгоритмизированной последовательности. Вначале заданный набор рисков исследуется в связке с генерируемыми ими параметрами - дефектами. Затем сопоставляются параметры и методы, которыми они могут быть уменьшены или ликвидированы. В итоге выбранные методы применяются для финансирования рисков с контролем результативности и итерационным повтором. Это позволило существенно сократить набор рекомендуемых методов с теоретических 540 комбинаций до 81, что необходимо для практического применения.

Из рассмотренных методов финансирования (из текущего дохода, из резерва, за счет использования займа, на основе самострахования, на основе страхования,

на основе нестрахового пула, за счет передачи ответственности на основе договора, на основе поддержки государственных и/или муниципальных органов, на основе спонсорства) только метод на основе самострахования не имеет принципиальных оснований для применения при финансировании рисков. Доказано, что самострахование в бюджетном секторе не возможно из-за отсутствия института кэптивных страховых организаций, находящихся в составе бюджета или функционирующих полностью за счет государственного капитала. Остальные 8 методов с разной степенью универсальности могут применяться для финансирования бюджетных рисков. Наиболее популярными являются методы финансирования за счет передачи ответственности по договору и за счет поддержки из вышестоящего бюджета (по 15 рисков). Остальные методы характеризуются избирательностью. Метод финансирования за счет использования займа целесообразно применять для 14 рисков, из резервов для 10 рисков и т.д. Экспериментальный метод финансирования на основе нестрахового пула приемлем для 6 рисков.

8. Предложены варианты математической формализации бюджетного риска структуры доходов, риска несбалансированности и риска зависимости от внешних источников. Сетевая модель показала высокую значимость данных рисков для исследуемых регионов УрФО, а индивидуализация набора параметров их финансирования предопределила необходимость разных подходов к расчету индикатора по каждому риску.

В процессе расчета индикатора бюджетного риска структуры доходов сформулированы основные методические выводы:

- Одинарный расчет сумм квадратов отклонений от средней величины доли доходов является приемлемым методом для оценки степени колебаний между этими долями.
- Исключение из расчета каждого отдельного источника позволяет пропорционально увеличить количество вариантов показателей и провести двойной расчет сумм квадратов отклонений от средних величин показателей.

- Методика расчета является универсальной и может распространяться на массивы любой разрядности, а относительная доступность метода является важным аргументом для использования в практике работы агентов при определении уровня потенциального риска доходов для бюджета самого субъекта РФ или для бюджетов его муниципальных образований.
- Использование показателя безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня позволяет учитывать когеренцию данного риска с риском зависимости от внешних источников.

Определение индикатора риска несбалансированности региональных бюджетов проведено с использованием модифицированного уравнения неравенства Коши. Поскольку в основе методики лежат операции со средними величинами, это позволяет синтезировать требования сбалансированности бюджета и математического аппарата расчета. Благодаря своей доступности предложенная методика позволяет в одном ряду учитывать показатели бюджетов не зависимо от размеров доходов и расходов, т.к. расчет риска несбалансированности носит относительный характер и нивелирует эффект масштаба бюджета.

Оценка индикатора риска зависимости от внешних источников финансирования проведена двумя способами. Первый способ предполагает определение процентного соотношения финансовой помощи и общего объема доходов бюджетов субъектов РФ. В этом случае возможно использование полученного показателя в качестве множителя при определении величины бюджетного риска зависимости от внешних источников. Из-за ряда выявленных методических недостатков, присущих такому способу, в расчетах использован второй способ, построенный на определении соотношения налоговых и неналоговых доходов к общим доходам бюджетов, включающих дополнительно получаемые дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. Финансово-экономический смысл такого показателя состоит в его способности демонстрировать долю независимых от вышестоящего бюджета доходов региона.

9. Обоснованы методы финансирования выбранных бюджетных рисков на примере субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ.

Финансирование бюджетного риска структуры доходов целесообразно осуществлять следующими методами: из резерва, за счет использования займов, на основе нестрахового пула, на основе спонсорства, за счет передачи ответственности по договору и за счет финансовой поддержки из вышестоящего бюджета, поскольку все эти методы направлены на снижение параметров «план/факт дефекта» и «системного дефекта». Эти дефекты, в свою очередь, формируются под воздействием сложившегося нормативного регулирования налоговой системы, порядка распределения финансовой помощи из вышестоящего бюджета и возможностей получения неналоговых доходов в данном субъекте РФ. В случае возникновения дефицита и необходимости привлекать заимствования в течение продолжительного периода времени (более 3 лет подряд), данный источник финансирования дефицита следует учитывать при расчете бюджетного риска структуры доходов в когеренции с риском зависимости от внешних источников финансирования.

Бюджетный риск несбалансированности целесообразно финансировать из резервов, с использованием займа, путем передачи ответственности по договору, за счет поддержки государственных и муниципальных органов.

Финансирование риска зависимости от внешних источников целесообразно проводить за счет использования займа, на основе нестрахового пула, на основе спонсорства, за счет господдержки и за счет передачи ответственности на основе договора. При этом перспективным является не практикуемый в сфере публичных финансов метод финансирования на основе нестрахового пула, который может формироваться в рамках бюджета одного из группы субъектов РФ, входящих в пул либо передаваться участвующим субъектам в порядке очереди на период среднесрочного бюджетного планирования. Образование такого пула предложено проводить за счет отчислений от налоговых и неналоговых доходов входящих регионов и при возникновении в каком-либо субъекте РФ превышения предельной величины индикатора риска используется для его финансирования. С

точки зрения механизма его использования аналогом является существующий порядок финансирования субъектов РФ посредством бюджетного кредита. Отличие в том, что средства аккумулируются не в федеральном бюджете, а в нестраховом пуле субъектов РФ. С учетом того, что участники пула могут исключаться из круга претендентов на средства бюджетного кредита, федеральный бюджет может направлять в пул дополнительные средства или предоставлять субъектам РФ преференции при определении нормативов отчислений от федеральных налогов. В этом случае формирование пула окажет косвенное влияние на снижение риска зависимости в компоненте, связанной с финансовой помощью из вышестоящего бюджета.

Кроме этого, специфическая форма передачи ответственности на основе договора, как метода финансирования бюджетного риска, выявлена в УрФО, где она используется уже более 12 лет для урегулирования ситуации сложноустроенного субъекта РФ - Тюменской области.

Исследование трех бюджетных рисков в регионах УрФО показало закономерности использования методов финансирования с учетом когеренции рисков, когда применение какого-либо метода в целях снижения заданного бюджетного риска приводит к снижению одних и к росту других рисков.

Список использованной литературы

1. Постановление Госстандарта России № 236-ст от 07.06.2002 «Об утверждении ГОСТ Р 51901.1-2002 «Менеджмент риска. Анализ риска технологических систем».
2. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 680-ст от 01.12.2011. «Об утверждении ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 «Менеджмент риска: Методы оценки риска»
3. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 548-ст от 16.11.2011. «Об утверждении ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска: Термины и определения»
4. Закон Курганской области от 06.11.2007 № 298 «Об областном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»
5. Закон Курганской области от 01.12.2008 № 414 «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»
6. Закон Курганской области от 29.06.2009 № 472 «Об исполнении областного бюджета за 2008 год»
7. Закон Курганской области от 27.11.2009 № 517 «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»
8. Закон Курганской области от 29.06.2010 № 43 «Об исполнении областного бюджета за 2009 год»
9. Закон Курганской области от 08.12.2010 № 78 «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»
10. Закон Курганской области от 05.07.2011 № 46 «Об исполнении областного бюджета за 2010 год»
11. Закон Курганской области от 05.12.2011 № 84 «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»
12. Закон Курганской области от 02.07.2012 № 44 «Об исполнении областного бюджета за 2011 год»
13. Закон Курганской области от 05.12.2012 № 67 «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

14. Закон Курганской области от 28.06.2013 № 46 «Об исполнении областного бюджета за 2012 год»
15. Закон Курганской области от 03.12.2013 № 88 «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»
16. Закон Курганской области от 30.06.2014 № 43 «Об исполнении областного бюджета за 2013 год»
17. Закон Курганской области от 28.11.2014 № 87 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
18. Закон Курганской области от 02.07.2015 № 65 «Об исполнении областного бюджета за 2014 год»
19. Закон Свердловской области от 29.10.2007 № 101-ОЗ «Об областном бюджете на 2008 год»
20. Закон Свердловской области от 19.12.2008 № 119-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов»
21. Закон Свердловской области от 16.07.2009 № 49-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2008 год»
22. Закон Свердловской области от 20.11.2009 № 96-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год»
23. Закон Свердловской области от 15.07.2010 № 54-ОЗ «Об исполнении Областного бюджета за 2009 год»
24. Закон Свердловской области от 26.11.2010 № 100-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 год»
25. Закон Свердловской области от 24.06.2011 № 58-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2010 год»
26. Закон Свердловской области от 26.12.2011 № 129-ОЗ «Об областном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов»
27. Закон Свердловской области от 29.06.2012 № 58-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2011 год»
28. Закон Свердловской области от 07.12.2012 № 104-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»

29. Закон Свердловской области от 15.07.2013 № 63-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2012 год»
30. Закон Свердловской области от 09.12.2013 № 125-ОЗ «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»
31. Закон Свердловской области от 30.06.2014 № 66-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2013 год»
32. Закон Свердловской области от 03.12.2014 № 111-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»
33. Закон Свердловской области от 24.06.2015 № 52-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2014 год»
34. Закон Тюменской области от 07.11.2007 № 37 «Об областном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»
35. Закон Тюменской области от 07.11.2008 № 60 «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»
36. Закон Тюменской области от 03.06.2009 № 27 «Об исполнении областного бюджета за 2008 год»
37. Закон Тюменской области от 03.11.2009 № 73 «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»
38. Закон Тюменской области от 10.06.2010 № 24 «Об исполнении областного бюджета за 2009 год»
39. Закон Тюменской области от 10.11.2010 № 64 «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»
40. Закон Тюменской области от 08.06.2011 № 31 «Об исполнении областного бюджета за 2010 год»
41. Закон Тюменской области от 09.11.2011 № 85 «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»
42. Закон Тюменской области от 06.06.2012 № 37 «Об исполнении областного бюджета за 2011 год»
43. Закон Тюменской области от 06.11.2012 № 84 «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

44. Закон Тюменской области от 30.05.2013 № 43 «Об исполнении областного бюджета за 2012 год»

45. Закон Тюменской области от 01.11.2013 № 87 «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

46. Закон Тюменской области от 02.06.2014 № 33 «Об исполнении областного бюджета за 2013 год»

47. Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

48. Закон Тюменской области от 11.06.2015 № 58 «Об исполнении областного бюджета за 2014 год»

49. Закон ХМАО - Югры от 31.10.2007 № 165-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»

50. Закон ХМАО - Югры от 25.11.2008 № 140-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»

51. Мансийского автономного округа - Югры «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»

52. Закон ХМАО - Югры от 08.06.2009 № 76-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2008 год»

53. Закон ХМАО - Югры от 05.06.2010 № 88-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2009 год»

54. Закон ХМАО - Югры от 29.11.2010 № 208-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»

55. Закон ХМАО - Югры от 27.05.2011 № 48-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2010 год»

56. Закон ХМАО - Югры от 12.11.2011 № 106-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»

57. Закон ХМАО - Югры от 24.05.2012 № 44-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2011 год»

58. Закон ХМАО - Югры от 09.11.2012 № 130-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

59. Закон ХМАО - Югры от 30.05.2013 № 44-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2012 год»

60. Закон ХМАО - Югры от 07.11.2013 № 107-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

61. Закон ХМАО - Югры от 29.05.2014 № 37-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2013 год»

62. Закон ХМАО - Югры от 19.11.2014 № 88-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

63. Закон ХМАО - Югры от 28.05.2015 № 44-оз «Об исполнении бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2014 год»

64. Закон Челябинской области от 27.09.2007 № 200-ЗО «Об областном бюджете на 2008 год»

65. Закон Челябинской области от 25.12.2008 № 340-ЗО «Об областном бюджете на 2009 год»

66. Закон Челябинской области от 28.05.2009 № 440-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2008 год»

67. Закон Челябинской области от 26.11.2009 № 510-ЗО «Об областном бюджете на 2010 год»

68. Закон Челябинской области от 31.03.2010 № 555-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2009 год»

69. Закон Челябинской области от 30.11.2010 № 19-ЗО «Об областном бюджете на 2011 год»

70. Закон Челябинской области от 28.04.2011 № 109-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2010 год»

71. Закон Челябинской области от 15.12.2011 № 237-ЗО «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»

72. Закон Челябинской области от 26.04.2012 № 296-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2011 год»

73. Закон Челябинской области от 20.12.2012 № 428-ЗО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

74. Закон Челябинской области от 24.04.2013 № 486-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2012 год»

75. Закон Челябинской области от 19.12.2013 № 602-ЗО «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

76. Закон Челябинской области от 24.04.2014 № 677-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2013 год»

77. Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 71-ЗО «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»

78. Закон Челябинской области от 30.04.2015 № 161-ЗО «Об исполнении областного бюджета за 2014 год»

79. Закон ЯНАО от 21.11.2007 № 104-ЗАО «Об окружном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»

80. Закон ЯНАО от 21.11.2008 № 87-ЗАО «Об окружном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»

81. Закон ЯНАО от 19.06.2009 № 44-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2008 год» (принят Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа 17.06.2009)

82. Закон ЯНАО от 30.11.2009 № 93-ЗАО «Об окружном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»

83. Закон ЯНАО от 01.03.2010 № 1-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2009 год»
84. Закон ЯНАО от 22.11.2010 № 120-ЗАО «Об окружном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»
85. Закон ЯНАО от 30.05.2011 № 54-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2010 год»
86. Закон ЯНАО от 25.11.2011 № 125-ЗАО «Об окружном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»
87. Закон ЯНАО от 24.05.2012 № 324-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2011 год»
88. Закон ЯНАО от 21.11.2012 № 112-ЗАО «Об окружном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»
89. Закон ЯНАО от 27.06.2013 № 49-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2012 год»
90. Закон ЯНАО от 26.11.2013 № 118-ЗАО «Об окружном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»
91. Закон ЯНАО от 28.05.2014 № 35-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2013 год»
92. Закон ЯНАО от 19.11.2014 № 87-ЗАО «Об окружном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
93. Закон ЯНАО от 25.05.2015 № 42-ЗАО «Об утверждении отчета об исполнении окружного бюджета за 2014 год»
94. Авдийский В.И. Управление рисками в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. - 2013. - № 4. - С. 4-12.
95. Авдийский В.И., Безденежных В.М. Неопределенность, изменчивость и противоречивость в задачах анализа рисков поведения экономических систем // Эффективное антикризисное управление. - 2011. - 3(66). - С. 47-61.
96. Авдийский В.И., Сенчагов В.К. Методологии определения пороговых значений основных (приоритетных) факторов рисков и угроз экономической

безопасности хозяйствующих субъектов // Эффективное антикризисное управление. - 2014. - № 4. - С. 73-78.

97. Авдоткин В.П., Кононов А.А. Самоаудит как инструмент управления безопасностью критических объектов и инфраструктур // Управление рисками и безопасностью. М.: ЛЕНАНД, 2009. - Труды ИСА РАН. - С. 19-25.

98. Агеева В.Н., Постников В.П. Об учёте рисков при формировании региональных бюджетов // Финансы и кредит. - 2013. - № 38(566). - С. 52-56.

99. Айвазов А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона // Аудит и финансовый анализ. - 2010. - № 1. - С. 325-327.

100. Акимов В.А. Порфирьев Б.Н. Кризисы и риски: к вопросу взаимосвязи категорий // Проблемы анализа риска. - 2004. - № 1: - Т. 1. - С. 38-49.

101. Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М.: Мысль, 1989. - С. 188.

102. Ананенко С. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью системы сбалансированных целевых показателей. // Финансы. - 2004. - № 9. - С. 21-26.

103. Аристотель Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. Минск: Литература, 1998. - С. 1392.

104. Афанасьев Мст. Бюджетирование, ориентированное на результат. // Вопросы экономики. - 2004. - №9. - С. 130-139.

105. Афанасьева Л.В. Теоретические вопросы формирования бюджетно-налоговой безопасности // Проблемы современной экономики. - 2015. - №1(53). - С. 76-79.

106. Аюпова С.Г. Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в Российской экономике. // Дисс. на соискание уч. степени к.э.н. Челябинск: ЧелГУ, 2011.

107. Аюпова С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений. // Вестник ЧелГУ. - 2010. - № 6(187). - С. 81-85.

108. Аюпова С.Г. Эффективность управления бюджетным риском в регионе в условиях российского капитализма // Новый университет. - 2013. - № 12(34). - С. 55-58.
109. Баетова Д.Р. Теоретические аспекты бюджетного риска // Вестник ОмГАУ. - 2012. - № 1(5). - С. 85-89.
110. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: Профиздат, 2001. - С. 416.
111. Балабанов И.Е. Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 1996. - С. 192.
112. Балдин К.В., Воробьев С.Н. Управление рисками: учебное пособие. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2012. - С. 511.
113. Баранова В.А. Решение задачи о поиске кратчайших путей на полном графе из пяти вершин средствами аналитических функций и функций работы с массивами Microsoft Excel // Сибирский торгово-экономический журнал. - 2012. № 16. - С. 88-94.
114. Баранчеев В.П., Масленникова Н.П., Мишин В.М. Управление инновациями. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. - С. 711.
115. Барбаумов В.Е. Энциклопедия финансового риск менеджмента. М.: Юрайт, 2007. - С. 361.
116. Бартон Т., Шенкир У., Уокер П. Комплексный подход к риск-менеджменту: стоит ли заниматься этим. М.: Вильямс, 2003. - С. 208.
117. Бачкаи Т., Месена Д., Мико Д., Сеп Е., Хусти Е. Хозяйственный риск и методы его измерения. М.: Экономика, 1979. - С. 194.
118. Безденежных В.М. Стандарт обеспечения экономической безопасности хозяйствующего субъекта. - 2014. - № 4. - С. 79-84.
119. Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну. / перев. Пер. с нем. Седельник В. Федорова Н. М.: Прогресс Традиция, 2000. - С. 383.
120. Боровикова Е.В. Развитие налогового и бюджетного планирования в субъектах РФ. // Дисс. на соискание ученой степени д.э.н. М.: РАГС, 2009.

121. Боташева Ф.Б. Современный инструментарий в исследовании макроэкономической динамики // Научный журнал КубГАУ. - 2012. - № 81. - С. 695-704.
122. Бочарников В.П., Свешников С.В., Возняк С.Н. Прогнозные коммерческие расчёты и анализ рисков на Fuzzy for Excel. Киев: ИНЭКС, 2000. - С. 159.
123. Бродецкий.Л., Гусев Д.А., Елин Е.А. Управление рисками в логистике. М.: Издательский центр «Академия», 2010. - С. 192.
124. Будович Ю.И. Формирование Российского бюджета с учетом политических и экономических рисков. // Экономика. Налоги. Право. - 2015. - № 1. - С. 13-21.
125. Булгакова С., Микитюк И. Бюджетный риск: сущность, классификация, факторы риска // Вестник КНТЭУ. - 2010. - № 1. - С. 59-68.
126. Буравлев А.И. Когнитивная модель возникновения финансово экономического кризиса // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2014. - № 12. - С. 36-41.
127. Буреш О.В., Беляева М.А. Нечеткая альтернативная сетевая модель анализа и планирования проекта в условиях неопределенности // Вестник ОГУ. - 2010. - № 13(119). - С. 254-258.
128. Бутков А.В., Ильин И.В. О некоторых теоретических подходах к феномену коррупции // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. - № 1(29). - С. 16-20.
129. Буянов В.П., Кирсанов К.А., Михайлов Л.А. Управление рисками (рискология). М: Экзамен, 2002. - С. 384.
130. Буянова М.Э. Оценка региональных рисков регионов Южного федерального округа // Регионология. - 2006. - № 3. - С. 20-32.
131. Быков А.А., Акимов В.А., Фалеев М.И. Нормативно экономические модели управления риском // Проблемы анализа риска. - 2004. - № 2: - Т. 1. - С. 125-137.

132. Быков А.А., Порфирьев Б.Н. Об анализе риска, концепциях и классификации рисков // Проблемы анализа риска. - 2006. - № 4: - Т. 3. - С. 319-337.
133. Васильева Е.А., Власов С.А., Пономаренко А.А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации // Экономический журнал ГУ ВШЭ. - 2009. - № 3: - Т. 13. - С. 383-402.
134. Ватник П.А., Теория риска. СПб.: Издательство С. Петербур. гос. инж. экон. ун-та, 2009. - С. 155.
135. Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. Общая теория рисков. М.: Издательский центр «Академия», 2008. - С. 368.
136. Власов В.А. Оценки, решения, риски. М.: Изд-во БИНОМ, 2012. - С. 256.
137. Власов С. Исследование устойчивости государственных финансов России. // Вопросы экономики. - 2011. - № 7. - С. 102-119.
138. Воронцовский А.В. Методы обоснования инвестиционных проектов в условиях определенности. СПб.: Издательство СПбГУ, ОЦЭиМ, 1999. - С. 182.
139. Вяткин В.Н., Гамза В.А., Екатеринославский Ю.Ю., Хэмптон Дж. Риск менеджмент: учебник / ред. И. Юргенс. М.: Дашков и Ко, 2003. - С. 512.
140. Галухин А.В. К вопросу о бюджетных рисках региона. // Проблемы развития территории. 2014. № 2(70). - С. 216-225.
141. Галухин А.В. Оценка рисков поступления доходов консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа. // Управление риском. - 2014. - № 4(72). - С. 23-28.
142. Гамза В.А. Екатеринославский Ю.Ю. Рисковый спектр коммерческих организаций. М.: Экономика, 2002. - С. 112.
143. Гамукин В.В. Бюджетные риски: среда, система, случай. Тюмень.: Изд-во ТюмГУ, 2015. - С. 328.
144. Гамукин В.В. Измерение бюджетных рисков инструментами эконофизики // Экономический анализ: теория и практика. - 2013. - № 18. - С. 21-30.

145. Гамукин В.В. Интерференция бюджетных рисков // Проблемы анализа риска. - 2014. - № 6: - Т. 11. - С. 72-85.
146. Гамукин В.В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. - 2005. - № 2. - С. 4-22.
147. Гамукин В.В. Риск дискретности контроля за бюджетными показателями // Финансы и кредит. - 2013. - № 17. - С. 22-31.
148. Гамукин В.В. Риск ритмичности движения денежных средств бюджетного учреждения. // Финансы и кредит. - 2013. - № 36. - С. 22-28.
149. Гамукин В.В. Систематизация бюджетных рисков. // Вестник ТюмГУ. - 2001. - № 1. - С. 18-26.
150. Глухова Л.В., Сердюкова Н.А. Управление рисками реализации методики бюджетирования, ориентированного на результат. // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2013. - № 2(28). - С. 120-127.
151. Глущенко В.В. Управление рисками. Страхование. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1999. - С. 336.
152. Горохова Д.В. История становления и современный взгляд на управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации // Риск: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2012. № 3. - С. 180-185.
153. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов РФ: современный взгляд и перспективы развития // Финансовый журнал. - 2013. - № 3. - С. 55-62.
154. Горшков А.А. Проблемы безопасности региональной бюджетной политики. Волгоград: ГУ «Издатель», 2002. - С. 60.
155. Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М.: Дело и Сервис, 2010. - С. 208.
156. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Совершенствование взаимоотношений между РФ и субъектами РФ (муниципальными образованиями) в целях снижения рисков для доходов территориальных бюджетов // Финансы и кредит. - 2010. - № 46. - С. 30-34.

157. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Управление бюджетными рисками: миф или реальность? // TERRA ECONOMICUS. - 2010. - № 3: - Т. 8. - С. 119-125.
158. Гринкевич Л.С., Жалонкина И.Ю. Анализ результативности собираемости налогов в РФ // Вестник Томского гос. ун-та. Экономика. - 2011. - № 4. - С. 118-123.
159. Гринкевич Л.С., Казаков В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации на современном этапе // Известия Томского политех. ун-та. - 2008. - № 6. - С. 10-15.
160. Громова А.С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики // Вестник Томского гос. ун-та. - 2012. - № 1(17). - С. 154-160.
161. Громова А.С., Воробьева И.П. Источники опасностей и основные угрозы экономической безопасности бюджетной политики // Известия Томского гос. ун-та. - 2010. - № 6: - Т. 317. - С. 29-33.
162. Грудинова И.П., Перко Н.В. Управление рисками финансово бюджетного развития региона (муниципального образования) // 2012. том 15. №1. С. 161-170; // Вестник МГТУ. - 2012. - № 1: - Т. 15. - С. 161-170.
163. Грязнова А.Г. Маркина Е.В. Финансы. М.: Финансы и статистика, 2004. - С. 504.
164. Гурвич Е.Т. Долгосрочные перспективы российской экономики // Экономическая политика. - 2013. - № 3. - С. 7-32.
165. Гурвич Е.Т., Вакуленко Е.С., Кривенко П.А. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах // Вопросы экономики. - 2009. - № 2. - С. 51-70.
166. Гурвич Е.Т., Суслина А.Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Финансовый журнал. - 2015. - № 4. - С. 22-33.
167. Дайнекин А.Э., Максимова И.В. К вопросу об оценке рисков заимствований субъектов РФ // Экономика и предпринимательство. - 2015. - № 8 1(61 1). - С. 408-414.

168. Двас Г. В. Влияние неопределенности на принятие решений в управлении экономическими системами в переходных экономиках. СПб.: ТОО ТК «Петрополис», 1999. - С. 36.
169. Двас Г. В. Основы управления надежностью функционирования территориальных социально экономических систем. СПб.: ТОО ТК «Петрополис», 1999. - С. 28.
170. Двас Г. В. Управление бюджетными рисками в территориальных социально экономических системах. СПб.: Петрополис, 1999. - С. 28.
171. Дегтярева О.И. Управление рисками в международном бизнесе. М.: Флинта. МПСИ, 2008. - С. 344.
172. Догиль Л.Ф. Хозяйственный риск и финансовая устойчивость предприятий АПК. Минск: БГЭУ, 1999. - С. 239.
173. Домбровский В.В., Обьедко Т.Ю. Управление с прогнозированием взаимосвязанными гибридными системами с Марковскими скачками при ограничениях // Вестник Томского гос. ун-та. - 2012. - № 3(20). - С. 5-12.
174. Дорждеев А.В., Подобряев С.В. Создание консолидированных групп налогоплательщиков: риски региональных бюджетов и их регулирование // Управление риском. - 2012. - № 1. - С. 48-54.
175. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И. Эволюция бюджетной политики России в 2000 е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы. // Вопросы экономики. - 2011. - № 1. - С. 4-25.
176. Дюжилова О.М., Вякина И.В. Анализ рисков и угроз экономической безопасности региона // Региональная экономика: теория и практика. - 2015. - № 14(389). - С. 53-64.
177. Ермакова Е.А. Проблемы управления региональными бюджетными рисками // Региональная экономика. Юг России. - 2013. - № 1(1). - С. 35-41.
178. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы. М.: Высшее образование, 2008. - С. 516.
179. Есипов Ю.В., Самсонов Ф.А., Черемисин А.И. Мониторинг и оценка риска систем «защита объект среда». М.: Издательство ЛКИ, 2011. - С. 136.

180. Ехлаков Ю.П., Пермякова Н.В. Нечеткая модель оценки рисков продвижения программных продуктов // Бизнес-информатика. - 2014. - № 3(29). - С. 69-78.

181. Жаринов В.В., Трошин А.С. Идентификация экономических рисков, как предпосылка эффективного управления // Экономический анализ: теория и практика. - 2014. - № 32(383). - С. 14-20.

182. Желнова К.В. Определение бюджетных рисков Удмуртской республики // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. - 2015. - № 48/2. - С. 93-103.

183. Жуковский В.И. Риски при конфликтных ситуациях. М.: ЛЕНАНД, 2011. - С. 328.

184. Жуковский В.И., Жуковская Л.В. Риск в многокритериальных и конфликтных ситуациях при неопределённости. М.: Едиториал УРСС, 2004. - С. 272.

185. Журавков И.А. Государственное управление регионами России в сфере экономической безопасности // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. - № 6. - С. 24-30.

186. Заман А. Репутационный риск: управление в целях создания стоимости. М.: ЗАО «Олимп Бизнес», 2008. - С. 416.

187. Зенюк Д.А., Малинецкий Г., Фаллер Д.С. Имитационная модель коррупции в иерархических системах // Компьютерные исследования и моделирование. - 2014. - № 2: - Т. 6. - С. 321-329.

188. Зимарин К.А., Закирова Ю.А. Бюджетные расходы в условиях кризиса: тенденции и риски // Вестник УГАЭС. Серия: Экономика. - 2013. - № 3(5). - С. 6-11.

189. Зотова А.И., Кириченко М.В., Коробко С.А. Риск ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Финансы и кредит. - 2014. - № 39(615). - С. 21-29.

190. Зотова А.И., Кириченко М.В., Бюджетная политика: региональный аспект. Ростов на Дону: Изд-во ЮФУ, 2010. - С. 192.

191. Зубаревич Н. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. - 2015. - № 4. - С. 37-52.
192. Иванова Е.И., Черкашенко В.Н., Чистякова С.В. Риск менеджмент, эффективность государственной политики и величина стабилизационного фонда. // Банковское дело. - 2006. - № 8. - С. 38-42.
193. Ивасенко А.Г. Банковские риски. М.: Вузовская книга, 1998. - С. 143.
194. Ильин В.В. О неопределенности в финансировании долгосрочных расходных обязательств // Финансы. - 2011. - № 1. - С. 10-13.
195. Ильин В.В. Риски финансовой устойчивости социальных расходов // Бюджет. - 2013. - № 2. - С. 78-83.
196. Ильин В.В., Сердюкова Н.А. Системный подход к оценке финансовых рисков // Финансы. - 2008. - № 1. - С. 68-72.
197. Истомина Н.А. Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблем и решения. - 2014. - № 42(228). - С. 56-67.
198. Ищенко М.М. Организационно экономический механизм управления неоднородными социально экономическими системами в регионе // Государственное управление. Электронный вестник. Факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. - 2012. - № 30. - С. 2-12.
199. Каламбет С.В. Бюджетные риски и особенности их оптимизации на уровне регионов Украины // Бизнесинформ. - 2013. - № 4. - С. 90-96.
200. Калинина Н.М. Экономическая безопасность региона: сущность, угрозы и меры обеспечения // Сибирский торгово-экономический журнал. - 2010. - № 10. - С. 19-25.
201. Каратаев С.М. К вопросу о понятии устойчивости бюджета // Дайджест Финансы. - 2003. - № 5. - С. 39-46.
202. Карпов П.А. О причинах низкой собираемости налогов (неплатежей фискальной системе), общих причинах «кризиса неплатежей» и возможности восстановления платежеспособности российских предприятий. / М: Межведомственная балансовая комиссия, 1998. - С. 143.

203. Качалов Р.М. Управление хозяйственным риском. М.: Наука, 2002. - С. 192.

204. Каючкина М.А. Бюджетные риски в процессе исполнения муниципальных бюджетов. // Дисс. на соискание уч. степени к.э.н. Тольятти: ПовГУС, 2010.

205. Каючкина М.А. Моногород: риск снижения поступлений доходов в бюджет // Экономические науки. - 2010. № 3. - С. 221-225.

206. Каючкина М.А. Риски снижения поступлений налога на доходы физических лиц при формировании муниципального бюджета. // Финансы. - 2010. - № 4. - С. 66-69.

207. Кирикова О.А. Риск менеджмент как дополнительный фактор обеспечения эффективности деятельности государственных бюджетных организаций. // Российское предпринимательство. - 2002. - № 11(35). - С. 37-42.

208. Клири Ш., Мальре Т. Глобальные риски. Деловой успех в беспокойные времена. М.: Вопросы экономики, - 2011. - № 5. - С. 223.

209. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М.: Наука, 1994. - С. 238.

210. Ковалев В.В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. М.: Финансы и статистика, 1996. - С. 432.

211. Ковалёв В.Ю., Бенинг В.Е., Шоргин С.Я. Математические основы теории риска. М.: ФИЗМАТЛИТ, 2011. - С. 620.

212. Ковалёва Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование. М.: КНОРУС, 2012. - С. 128.

213. Ковалева Т.М. Резервирование как метод бюджетного планирования // Вестник СамГЭУ. - 2014. - № 11. - С. 112-117.

214. Колганов А.И., Бузгалин А.В. Экономическая компаративистика. М.: ИНФРА М, 2009. - С. 746.

215. Колесников А.А. Синергетические методы управления сложными системами: Теория системного синтеза. М.: КомКнига, 2006. - С. 240.

216. Колесникова Т.А. Антикризисное управление обществом риска: Синергетическая концепция. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. - С. 176.
217. Коробко С.А. Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // TERRA ECONOMICUS. - 2012. - № 3: - Т. 3. - С. 54-58.
218. Королев В.Ю., Бенинг В.Е., Шоргин С.Я. Математическое основы теории риска. М.: ФИЗМАТЛИТ, 2011. - С. 620.
219. Костюк В.Н. Два вида финансовых рисков // Управление рисками и безопасностью. М.: ЛЕНАНД, Труды ИСА РАН. - 2011. - № 1: - Т. 61. - С. 56-60.
220. Костюк В.Н. Управление кредитным риском // Управление рисками и безопасностью. М.: ЛЕНАНД, Труды ИСА РАН. - 2009. - С. 203-221.
221. Кочерыгина Е.Е., Поникаров В.А. Организация управления промышленным предприятиям на основе оценки уровня риска // Российское предпринимательство. - 2014. - № 2(248). - С. 121-131.
222. Кравченко С.А. Новые уязвимости и риски современного этапа развития Российского общества // Россия в новой социально политической реальности: мониторинг вызовов и рисков. М: Проспект, 2013. - С. 124-156.
223. Краснов М.А. Метод предсказания динамики финансовых временных рядов в инвестировании // Terra Economicus. 2009. № 2: Т. 7. С. 93-98.
224. Круи М., Галай Д., Марк Р. Основы риск менеджмента / ред. В.Б. Минасян. М.: Издательство Юрайт, 2014. - С. 390.
225. Кудрин А. Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. - 2006. - № 8. - С. 4-16.
226. Кудрин А., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. - 2012. - № 3. - С. 52-79.
227. Кукуева И.Г. Согласование экономических интересов в процессе управления экономикой региона // Власть. - 2006. - № 11. - С. 31-38.
228. Курочкина Л.П., Тихонова С.С. Факторная модель возникновения бюджетного риска в системе регионального управления // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. - 2012. - № 4(40).

229. Лаврушин О.И., Валенцева Н. И. Банковские риски. М.: КНОРУС, 2008. - С. 232.
230. Лапуста М.Г., Шаршукова Л.Г. Риски в предпринимательской деятельности. М.: ИНФРА М, 1998. - С. 223.
231. Лапыгин Ю.Н., Крылов В.Е., Чернявский А.П. Экономическое прогнозирование. М.: Эксмо, 2009. - С. 256.
232. Лебедева О.И. Бюджетный риск: методические основы оценки и управления (на примере краевого бюджета Хабаровского края). // Дисс. на соискание уч. степени к.э.н. Хабаровск: ДВАГС, 2003.
233. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. - С. 368.
234. Лесных В.В., Литвин Ю.В. Методика интегральной оценки рисков событий по качественно и количественно заданным факторам. // Управление риском. - 2012. - № 2, № 3. - С. 67-72, С. 33-39.
235. Лойтер Е.А. Риски на различных стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2011. - № 1. - С. 19-28.
236. Луман Н. Понятие риска // THESIS. М.: ИГИТИ им. А.В. Полетаева. - 1994. - Т. 5. - С. 135-160.
237. Любимцев Ю.И. Финансовые кругообороты в системе федеративных отношений // Федерализм. - 1998. - № 2. - С. 97-118.
238. Мадера А.Г. Риски и шансы: Неопределённость, прогнозирование и оценка. М.: КРАСАНД, 2014. - С. 448.
239. Мак Т. Математика рискованного страхования. М.: ЗАО «Олимп Бизнес», 2005. - С. 432.
240. Макаров С.И. Математика для экономистов. М.: КНОРУС, 2008. - С. 264.

241. Мальцева Н.Г. Система индикаторов финансовой безопасности и конкурентоспособности финансовой сферы экономики России // Вопросы статистики. - 2006. - № 5. - С. 14-24.
242. Маркарьян Э.А., Герасименко.П., Маркарьян С.Э. Экономический анализ хозяйственной деятельности. М.: КНОРУС, 2008. - С. 552.
243. Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. - С. 716.
244. Махутов Н.А. Научные основы и задачи по формированию системы оценки рисков // Проблемы анализа риска. - 2009. - № 3: - Т. 6. - С. 82-91.
245. Мельник Е.Д. Управление бюджетными рисками // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. - 2013. - № 5(53).
246. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию / НИФИ Минфина РФ. 2015. (http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/12/main/NIFI_metod.rekomendatsii_subektam_bud_planirovanie.docx. Дата обращения 15.12.2015).
247. Миллер Дж. Галантер Е., Прибрам К. Программы и структура поведения. М.: ИВЦ «Маркетинг», 2000. - С. 228.
248. Минаков А.В. Бюджетно-налоговая безопасность как основное условие экономической безопасности в России // Экономический анализ: теория и практика. - 2004. - № 7. - С. 49-56.
249. Морозкина А. Эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру и риски для бюджетной системы // Экономическая политика. - 2015. - № 4: - Т. 10. - С. 47-59.
250. Морозова Т.Г., Пикулькин А.В., Тихонов В.Ф. Прогнозирование и планирование в условиях рынка / ред. Морозова Т.Г. Пикулькин А.В. М.: ЮНИТИ ДАНА, 1999. - С. 318.
251. Муравьев С.Р. Формирование системы управления бюджетными рисками на уровне субъекта Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - № 23. - С. 40-46.

252. Нейлор К. Как построить свою экспертную систему. М.: Энергоатомиздат, 1991. - С. 286.
253. Немировский И.Б., Старожукова И.А. Бюджетирование. От стратегии до бюджета пошаговое руководство. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2006. - С. 512.
254. Никулина Е.В., Отморская Е.А. К вопросу о содержании бюджетного риска // Материалы X научн.-практ. конф. Петрозаводск: 2011. - С. 129-133.
255. Никулина Е.В., Федюшина И.Г. Характеристика бюджетных рисков: экономическая сущность и мероприятия по их минимизации // Молодой учёный. - 2014. - № 1(60). - С. 411-413.
256. Никулина И.Е., Хоменко И.В. Оценка эффективности программы социально-экономического развития региона // Региональная экономика: теория и практика. - 2010. - № 8(143). - С. 2-14.
257. Новиков А.И., Солодка Т.И. Теория принятия решений и управление рисками в финансовой и налоговой сферах. М.: Дашков и К, 2013. - С. 285.
258. О чем говорят тренды. М.: Департамент исследований и прогнозирования Центрального Банка РФ, 2015. - С. 50.
259. Огородников П.А., Огородникова Т.В. Структура производства общественных благ на муниципальном уровне в контексте теории устойчивости нелинейных волн // Известия ИрГЭА. - 2012. - № 3. - С. 24-32.
260. Огородникова Т.В. Основные понятия корпускулярно волновой концепции экономического поведения. // Известия ИрГЭА. - 2005. - №1. - С. 19-26.
261. Основные направления бюджетной политики на 2015 и на плановый период 2016 и 2017 гг. // Министерство финансов России. 2014. - С. 50. (<http://minfin.ru>. Дата обращения 27.11.2014.).
262. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. - С. 447.
263. Паздникова Н.П. Консолидированная экспресс оценка бюджетных рисков региона // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». - 2015. - № 3: - Т. 7. - С.24-28.

264. Паздникова Н.П., Кочарян А.А. Методические аспекты оценки бюджетных рисков региона // Российское предпринимательство. - 2014. - № 15(261). - С. 4-12.

265. Паздникова Н.П., Шипицина С.Е. Стресс тестирование в управлении бюджетными рисками региона // Экономика региона. - 2014. - № 3. - С. 208-217.

266. Паникин В.Е. Финансовая устойчивость и безопасность местных бюджетов // Вестник ВолГУ. - 2009. - № 1(14). - С. 133-137.

267. Панков Д.А., Головкова Е.А., Пашковская Л.В. и др. Анализ хозяйственной деятельности бюджетных организаций. М.: Новое знание, 2004. - С. 409.

268. Пансков В.Г. Налоговые риски: проявление и возможные пути минимизации // Экономика. Налоги. Право. - 2013. - № 4. - С. 74-80.

269. Панюшкина Е.В. Концептуальные вопросы управления рисками в финансово бюджетной сфере национальной экономики. // Инновационная экономика и общество. - 2014. - № 2(4). - С. 38-44.

270. Переверзев В.Н. Логистика. М.: Мысль, 1995. - С. 224.

271. Перепелица В.А., Тебугева Ф.Б. Получение предпрогнозной информации на базе фрактального анализа временных рядов индекса роста промышленного производства // Вестник Ставропольского гос. ун-та. - 2006. - № 44. - С. 57-64.

272. Пещанская И.В. Мониторинг как инструмент управления риском неэффективного использования бюджетных средств в системе ВПО. // Экономика образования. - 2014. - № 2. - С. 67-76.

273. Пещанская И.В., Хоминич И.П. Риск неэффективного использования бюджетных средств в условиях перехода на нормативно-подушевое финансирование и усиления финансовой самостоятельности вузов // Вестник РЭУ им. В. Плеханова. - 2013. - № 9(63). - С. 14-23.

274. Погорелова И.В., Зенченко С.В. Анализ риска регионального финансового потенциала: теоретико-методические аспекты исследования // Вестник АПК Ставрополья. - 2012. - № 3(7). - С. 87-91.

275. Подпругин М.О. Устойчивое развитие региона: понятие, основные подходы и факторы // Креативная экономика. - 2012. - № 24. - С. 214-221.
276. Пономаренко Е.В., Исаев В.А. Экономика и финансы общественного сектора. М.: ИНФРА М, 2009. - С. 427.
277. Попова Л.В., Константинов В.А. Бюджетирование на микро и макроуровне. М.: Дело и Сервис, 2009. - С. 288.
278. Порфирьев Б.Н. Риски и кризисы: новое направление общественно научных исследований // Новая и новейшая история. - 2005. - № 3. - С. 230-238.
279. Поющева Е.В. Оценка налогового потенциала территорий с учетом риска. // Дисс. на соискание ученой степени к.э.н. Н.Новгород: Нижегородский гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского, 2007.
280. Рабочая группа по оценке бюджетных рисков Бюджетные риски выявление, предупреждение и защита / Общественный совет при Минфине России. 2015. - С. 104.
281. Райзберг Б.А. Основы бизнеса. М.: Ось 89, 1996. - С. 192.
282. Рогов М.А. Риск менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2001. - С. 120.
283. Родионова В.М., Крохина Ю.А., Шохин С.О. и др. Бюджетный Кодекс РФ. Постатейный научно практический комментарий / Под. ред. Родиновой В.М. М.: ФГУ «Редакция «Российской газеты», 2008. - С. 520.
284. Рощина И.В. Основы анализа структурных сдвигов в экономике // Вестник Томского гос. ун-та. - 2012. - № 3(19). - С. 19-22.
285. Рощина И.В., Гринкевич Л.С., Кащук И.В., Рощина.С. Сквозной интегрированный подход к оценке программ социально экономического развития территорий // Вестник Томского гос. ун-та. - 2008. - № 3(4). - С. 68-74.
286. Рукина И.М. Влияние коррупции на состояние экономики государства // Проблемный анализ и государственно управленческое проектирование. - 2009. - № 6: - Т. 2. - С. 43-48.
287. Рябухин С.Н. Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля. // Финансы. - 2003. - № 4. - С. 24-28.

288. Саати Т.Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: Аналитические сети. М.: Издательство ЛКИ, 2008. - С. 360.
289. Саати Т.Л. Принятие решений. Метод анализа иерархий. М.: Радио и связь, 1993. - С. 278.
290. Саввина О.В. Концепт «системный финансовый риск» // Вестник РЭУ им. В. Плеханова. - 2013. - № 11(65). - С. 70-76.
291. Саввина О.В. Терминологические новации в контексте глобального управления системными финансовыми рисками // Банковские услуги. - 2012. - № 8. - С. 2-8.
292. Савиных В.Н. Математическое моделирование производственного и финансового менеджмента. М.: КНОРУС, 2014. - С. 192.
293. Сазонов С.П., Лукьянова А.В., Завьялов Д.Ю. Повышение эффективности и качества финансового менеджмента региональной бюджетной политики. Волгоград: Царицынская полиграфическая компания, 2009. - С. 418.
294. Саймон Г.А. Теории принятия решений в экономической теории и науке о поведении. // Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа., 1995. - С. 54-72.
295. Салин В.Н., Медведев В.Г. Понятие рисков и управления ими: методология оценки // Вестник Финуниверситета. - 2004. - № 3. - С. 28-41.
296. Сатаев М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово бюджетной политикой субъекта РФ (муниципального образования) // Финансы и кредит. - 2010. - № 43. - С. 63-67.
297. Севрук В.Т. Банковские риски. М.: Дело Лтд, 1995. - С. 72.
298. Селиванов Ф.А. Связь и отношение. Тюмень: ТюмГУ, 1998. - С. 256.
299. Сергеев В.И. Логистика в бизнесе. М.: ИНФРА-М, 2001. - С. 608.
300. Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В. и др. Бюджет и налоги в экономической политике России. М: Научный эксперт, 2008. - С. 240.
301. Симчера В.М. Развитие экономики России за 100 лет: 1900-2000. Исторические ряды, вековые тренды, институциональные циклы. М.: Наука, 2006. - С. 587.

302. Система общественных финансов: российские регионы. М.: Standard&Poors Financial Services LLC, 2015. - С.14.
303. Ситникова Н. Проявление личностных факторов при утверждении бюджета // Эл. журнал «Управляем предприятием». - 2013. - № 10(33). - С. 1-5.
304. Смолян.Л., Солнцева.Н. Непреднамеренные ошибки людей как угроза безопасности организационных систем // Управление рисками и безопасностью. М.: ЛЕНАНД, 2010. Труды ИСА РАН. - Т. 52. - С. 152-164.
305. Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталёв А.А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. - С. 246.
306. Соломко И.М., Соломко М.Н. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект // Вестник ТОГУ. - 2011. - № 2(21). - С. 175-182.
307. Сондерс М., Льюис Ф., Торнхилл Э. Методы проведения экономических исследований. М.: Эксмо, 2006. - С. 640.
308. Станиславчик Е.Н. Риск менеджмент на предприятии. Теория и практика. М.: Ось 89, 2002. - С. 80.
309. Степанова Е.А. О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // Финансы. - 2010. - № 10. - С. 76-77.
310. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012. - С. 64.
311. Тишутина О.И. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов РФ. // Дисс. на соискание уч. степени д.э.н. Саратов: СарГСЭУ, 2008.
312. Тишутина О.И. Специфика бюджетных рисков приграничных регионов и их анализ на примере субъектов Дальневосточного федерального округа // Финансы и кредит. - 2008. - № 5(293). - С. 18-22.
313. Ткачева Т.Ю. Особенности управления бюджетными рисками на региональном уровне // Известия ЮЗГУ. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. - 2013. - № 4. - С. 1-14.

314. Ткачева Т.Ю. Современные тенденции формирования бюджетно-налоговой безопасности региона // Известия Юго-Зап. гос. ун-та. - 2013. - № 2(47). - С. 55-61.

315. Ткачёва Т.Ю., Афанасьева Л.В., Белоусова С.Н. Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки // Научно-методический электронный журнал «Концепт». - 2014. - № 20. - С. 981-985.

316. Трунцевский Ю.В. Финансовая безопасность: понятие и виды финансовых преступлений // Вестник Финакадемии. - 2007. - № 2. - С. 11-22.

317. Тэпман Л.Н. Риски в экономике: учеб. пособие для вузов / ред. проф. Швандар В.А. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2002. - С. 380.

318. Усков И.В. Методические подходы оценки угроз и рисков местных бюджетов // Економіка і організація управління. - 2011. - № 1(9). - С. 44-54.

319. Фадейкина Н., Демчук Н. Фундаментальные положения теории риска, риск менеджмента и раскрытие их содержания в международных и отечественных стандартах. // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. - 2013. - № 4. - С. 184-188.

320. Фадейкина Н.В. Леонов В.В. Методические аспекты формирования и использования бюджетно-налогового паспорта как инструмента системы публичного управления субъекта РФ и обеспечения повышения эффективности взаимодействия заинтересованных сторон // Сибирская финансовая школа. - 2012. - № 4. - С. 73-79.

321. Филимонов Е.А. Финансовая безопасность: теория, методология и практика. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2010. - С. 213.

322. Фомина Е.А., Ковальская Ю.В. Методические подходы к оценке финансовой устойчивости регионального бюджета // Экономика и управление: научно практический журнал. - 2015. - № 5(127). - С. 102-105.

323. Фомина Е.А., Ковальская Ю.В. Риск анализ доходов и расходов территориальных бюджетов Республики Башкортостан // Финансы Башкортостана. - 2014. - № 1. - С. 49-53.

324. Френкель А., Мальцева И. Анализ рисков бюджетной системы России в долгосрочной перспективе // Экономическая политика. - 2012. - № 5. - С. 139-153.
325. Фридмен М., Сэвидж Л. Дж. Анализ полезности при выборе альтернатив, предполагающих риск // Теория потребительского поведения и спроса / ред. Гальперина В.М. СПб.: Экономическая школа, 1993. - С. 208-249.
326. Хайлбронер Р.Л. Философы от мира сего. М.: Астрель, 2011. - С. 432.
327. Хайруллина А.Д. Классические и альтернативные методы финансирования рисков // Казанский экономический вестник. - 2012. - № 2. - С. 19-22.
328. Халл Д.К. Опционы, фьючерсы и другие производные финансовые инструменты. М.: Вильямс, 2007. - С. 1056.
329. Хитрова Е.М. Методы финансирования риска и условия их использования // Baikal Research Journal. - 2013. - № 3. - С. 5-9.
330. Хованов Н.В. Математические модели риска и неопределённости. СПб.: Издательство СПбГУ, 1998. - С. 204.
331. Хохлов Н.В. Управление риском. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2001. - С. 239.
332. Цветкова Е.В., Арлюкова И.О. Риски в экономической деятельности. СПб.: ИНВЭСЭП, Знание, 2002. - С. 64.
333. Чалый-Прилуцкий В.А. Риск и рынок. Методические материалы по анализу, оценке и управлению риском. М.: НИУР, Центр СИНТЕК, 1994. - С. 259.
334. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности. М.: Рефл-бук, 2002. - С. 320.
335. Черкасова Ю.И., Макарова С.Н., Гордеева А.П. Подходы к оценке и минимизации рисков региональных бюджетов // Вестник КрасГАУ. - 2014. - № 11. - С. 46-53.
336. Черкашенко В.Н. Качество управления в России: что изменилось? // - Банковское дело. - 2010. - № 3. - С. 12-18.
337. Чернова Г.В. Практика управления рисками на уровне предприятия. СПб.: ПИТЕР, 2000. - С. 176.

338. Чернова Г.В., Кудрявцев А.А. Управление рисками. М.: Проспект, 2009. - С. 160.
339. Четыркин Е.М. Финансовые риски. М.: Изд-во «Дело», 2008. - С. 176.
340. Шамин А.Е., Фролова О.А., Козлов С.Н. Система управления расходами местных бюджетов как фактор региональной конкурентоспособности // Современная конкуренция. - 2013. - № 2(38). - С. 136-138.
341. Шамонин В.А., Сытников А.М. Деньги, как вид материи. // Вестник ЧитГУ. - 2011. - № 8. - С. 15-21.
342. Шапкин А.С., Шапкин В.А. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций. М.: Дашков и Ко, 2009. - С. 544.
343. Шахов В.В. Введение в страхование. Экономический аспект. М.: Финансы и статистика, 1992. - С. 192.
344. Шевелев А.Е., Шевелева Е.В. Риски в бухгалтерском учёте. М.: КНОРУС, 2011. - С. 304.
345. Шимширт Н.Д. Теория и практика формирования финансово бюджетного равновесия на региональном уровне. // «Траектории реформирования Российской экономики». Томск: 2014. - С. 501-513.
346. Шиобара Т. Коррупция и модернизация: новая теория // Экономическая наука современной России. 2011. № 3. - С. 32-55.
347. Ширяев В.И. Модели финансовых рынков: оптимальные портфели, управление финансами и рисками. М.: «ЛИБРОКОМ», 2009. - С. 216.
348. Шишкин В.М. Интервальное оценивание факторов риска при экспертизе информационной безопасности // Управление риском и безопасностью. М.: ЛЕНАНД, 2010. Труды ИСА РАН. - Т. 52. - С. 36-49.
349. Шишкин В.М. Степенное распределение и управление рисками критических систем // Проблемы управления рисками и безопасностью. М.: Издательство ЛКИ, 2007. Труды ИСА РАН. - Т. 31. - С. 42-63.
350. Шуваева А.Д. Тихонова С.С. Бюджетный риск: сущность и проблемы // Вестник КГТУ. - 2010. - № 2. - С. 39-40.

351. Эрроу К. Восприятие риска в психологии и экономической науке // THESIS. - 1994. - № 5. - С. 81-90.
352. Юматов А.С., Шрейдер Р.Б. Проблема структурирования рисков в деятельности субъектов городского хозяйства // Интеллект. Инновации. Инвестиции. - 2010. - № 3. - С. 88-92.
353. Юрга В.А. Модельный подход в формировании сбалансированного бюджета (экономические и экологические аспекты) // TERRA ECONOMICUS. - 2012. - № 2: - Т. 10. - С. 68-72.
354. Юшкин С.Н. Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // Актуальные проблемы экономики и права. - 2013. - № 1. - С. 189-194.
355. Яковенко И.Г. Риски социальной трансформации российского общества. М.: Прогресс Традиция, 2006. - С. 176.
356. Яковлев И.Г. Теоретическая модель анализа количественных и качественных показателей коррупционного риска // Управление мегаполисом. - 2010. - № 6. - С. 98-104.
357. Якупов З.С. О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. - 2013. - Т. 10. - С. 103-108.
358. Янов В.В. Бюджетные риски муниципального образования в стратегии регионального развития // Экономика и управление: проблемы и решения. - 2014. - № 8. - С. 138-141.
359. Янов В.В. Бюджетные риски муниципальных образований: содержание методов оценки // Экономика и управление: новые вызовы и перспективы. - 2011. - № 2. - С. 324-327.
360. Янов В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты // Сибирская финансовая школа. - 2012. - № 6. - С. 96-101.
361. Яшина Н.И. Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации. // Дисс. на соискание уч. степени д.э.н. Н.Новгород: НижГУ им. Н.И. Лобачевского, - 2004.

362. Яшина Н.И. Некоторые теоретические и методические аспекты оценки рисков расходов бюджета // Вестник НижГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы. - 2004. - № 1. - С. 162-167.

363. Яшина Н.И., Прончатова-Рубцова Н.Н. Определение бюджетных рисков Нижегородской области на основе исполнения доходной и расходной части бюджета // Вестник НижГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. - 2014. - № 4(36). - С. 16-24.

364. Яшина Н.И., Чеснокова Л.А. Анализ налогового потенциала территорий на основе совокупного стандартизированного показателя риска. // Налоги и финансовое право. - 2014. - № 4. - С. 86-92.

365. Вітлінський В.В., Наконечний С.І. Ризик у менеджменті. Київ: Борисфен М, 1996. - С. 336.

366. Aiginger K., Pitlik H., Schratzenstaller M. Options for the Consolidation of Public Budgets in Austria // Austrian Economic Quarterly. - 2010. - Т. 15. - P. 184-197.

367. Andersen A., Lassen D., Nielsen L. Late Budgets // EPRU Working Paper Series. Economic Policy Research Unit (EPRU), - 2010. - P. 50.

368. Annicchiarico B., Marini G., Piersanti G. Budget Deficits and Exchange Rate Crises // International Economic Journal. - 2011. - № 2: - Т. 25. - P. 285-303.

369. Arena M., Arnaboldi M. Risk and budget in an uncertain world // International Journal of Business Performance Management. - 2013. - № 2: - Т. 14. - P. 166-180.

370. Beck U. World of Risk. Cambridge: Polity Press, 2010. – P. 458.

371. Becker T. Budget Deficits, Tax Risk and Consumption // Working Paper Series in Economics and Finance. 1995.

372. Codreanu D E. The budget of the European Union // Annals of Faculty of Economics. - 2009. - № 1: - Т. 3. - P. 105-108.

373. Constantin I. Budget deficits and public debt // Manager Journal. - 2009. - № 1: - Т. 6. - P. 7-16.

374. Cutic D. Ministry of defense budget in the conditions of recession // Interdisciplinary Management Research. - 2010. - Т. 6. - P. 591-607.

375. Dan M. Budget and public debt // *Annals of Faculty of Economics*. - 2014. - № 2: - T. 1. - P. 266-270.

376. Dan M. Public budget and taxes // *Annals of Faculty of Economics*. - 2009. - № 1: - T. 3. - P. 274-277.

377. Diamond J. Budget System Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia // *Emerging Markets Finance and Trade*. - 2003. - № 1: - T. 39. - P. 8-23.

378. Eschenbach F., Schuknecht L. Budgetary risks from real estate and stock markets // *Economic Policy*. - 2004. - № 19(39). - P. 314-346.

379. European Commission Directorate General Taxation and Customs Union. Risk management Guide for Tax Administrations. 2006.

380. Gamukin V. Research of the budgetary risks in Russia // *Journal of International Finance and Economics*. - 2014. - № 1. - P. 27-38.

381. Global Financial Integrity, Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002–2011. - 2014. - P. 7-8.

382. Godbillon Camus B., Godlewski C. Risk management, soft information and bankers' incentives // *Revue d'économie politique*. - 2013. - № 5: - T. 123. - P. 763-791.

383. Goldin M. Change in Russian regulatory base of the budget process in august // *Russian Economic Developments*. - 2015. - № 10. - P. 61-62.

384. Goldin M. Changes in the normative base of the budget process // *Russian Economic Developments*. - 2015. - № 4. - P. 62-63.

385. Gornea A. Loghin R. Green Accounting from a Budget Perspective // *Knowledge Horizons Economics*. - 2012. - № 3/4: - T. 4. - P. 71-78.

386. Hallett A. Sustainable fiscal policies and budgetary risk under alternative monetary policy arrangements // *Economic Change and Restructuring*. - March 2008. - № 1: - T. 41. - P. 1-28.

387. Hammerman A. Greenberg D. Estimating the budget impact of new technologies added to the National List of Health Services in Israel // *Health Policy*. - 2009. - № 1: - T. 89. - P. 78-83.

388. Hanusch M. Coalition incentives for political budget cycles // *Public Choice*. - 2012. - № 1: - T. 151. - P. 121-136.

389. Herold U., Maurer R. Structural positions and risk budgeting Quantifying the impact of structural positions and deriving implications for active portfolio management // *Working Paper Series: Finance and Accounting from Department of Finance, Goethe University Frankfurt am Main*. P. 74.

390. Hodler R. Elections and the strategic use of budget deficits // *Public Choice*. - 2011. - № 1: - T. 148. - P. 149-161.

391. Ichim C. Local budget decisions // *European Journal of Law and Public Administration*. - 2015. - № 1: - T. 2. - P. 17-24.

392. International Monetary Fund Budget Institutions and Fiscal Performance in Low Income Countries. 2010. - P. 56.

393. Ionela P. Features of Budget Execution in Public Institutions' Budgets Entirely Funded by Public and Local Budgets; Case Study in an Educational Institution // *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*. - 2012. - T. XII. - P. 1330-1332.

394. Ispas R. Budget amendment – cause and effect // *Annals of the University of Petrosani, Economics*. - 2014. - № 1: - T. 14. - P. 143-150.

395. Kalambet S. Budget Risks and Specific Features of Their Optimization at the Regional Level in Ukraine // *Business Inform*. - 2013. - № 4. - P. 90-96.

396. Kaminsky G., Lizondo S., Reinhart C. Leading Indicators of Currency Crises // *IMF Staff Papers*. - 1998. - № 1: - T. 45. - P. 1-48.

397. Kopits G. Coping with fiscal risk. Analysis and practice. // *OECD Journal on Budgeting*. - 2014. - № 14/1. - P. 47-71.

398. Kowalski A. Estimating the tradeoff between risk protection and moral hazard with a nonlinear budget set model of health insurance // *International Journal of Industrial Organization*. - 2015. - T. № 43. - P. 122-135.

399. Lee K. Risk minimization under budget constraints // *Journal of Risk Finance*. - 2008. - № 1: - T. 9. - P. 71-80.

400. Liviu D., Pinte M. New Configurations of Country Risk in the Context of the Economic and Financial Crisis // Ovidius University Annals, Economic Sciences Series. - 2010. - № 2: - T. X. - P. 155-160.

401. Luechinger S., Schaltegger C. Fiscal rules, budget deficits and budget projections // International Tax and Public Finance. - 2013. - № 5: - T. 20. - P. 785-807.

402. Makogon V. Budget Architectonics as Tools on Socio economic Development of Society // The Problems of Economy. - 2012. - № 4. - P. 73-77.

403. Malyshev №. A Primer on Regulatory Budgets // OECD Journal on Budgeting. - 2010. - №3: - T. 10. - P. 1-10.

404. Mattoon R. State budgets and the economy // Chicago Fed Letter. March - 2004. - № 200. - P. 4.

405. Mugurel G. Characteristics of the Budget Process during the Economic Crisis // Knowledge Horizons Economics. - 2013. - № 3: - T. 5. - P. 127-130.

406. Padurean E., Dinga E., Leonida I. Evaluation of the budget process reform within the European Union // Studii Financiare (Financial Studies). - 2011. - № 1: - T. 15. - P. 151-170.

407. Palliam R. Application of a multi criteria model for determining risk premium // Journal of Risk Finance. - 2005. - № 4: - T. 6. - P. 341-348.

408. Pekarski S. Budget deficits and inflation feedback // Structural Change and Economic Dynamics. - 2011. - № 1: - T. 22. - P. 1-11.

409. Pilbeam K., Noronha R. Risk budgeting and Value at Risk // International Journal of Monetary Economics and Finance. - 2008. - № 2: - T. 1. - P. 149-161.

410. Polackova Bixi H. Fiscal risks are not only in the budget // Czech Journal of Economics and Finance. - 2000. - № 3: - T. 50. - P. 147-159.

411. Popa I., Parpandel D., Codreanu D. EU budget reform in the context of the current economic crisis // Theoretical and Applied Economics. - 2012. - № 10(575): - T. XVIII. - P. 131-142.

412. Pulay G. Máté J., Németh I., Zelei A. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule // Public Finance Quarterly. - 2013. - № 1: - T. 58. - P. 11-34.

413. Pulay G. Preparations of the State Audit Office of Hungary for the Analysis of the Macroeconomic Risks to the State Budget // Public Finance Quarterly. - 2011. - № 3: - T. 56. - P. 331-344.

414. Radu M., Ciprian G. Budgeting methods of supplies // Internal Auditing and Risk Management. - 2014. - № 1: - T. 36. - P. 55-63.

415. Reka C., Stefan P., Daniel C. Traditional budgeting versus beyond budgeting: a literature review // Annals of Faculty of Economics. - 2014. - № 1: - T. 1. - P. 573-581.

416. Remenyi D., Williams B., Money A., Swartz E. Doing Research in Business and Management: An Introduction to Process and Method. London: Sage, 1998. - P. 320.

417. Roncalli T. Introduction to Risk Parity and Budgeting. / Chapman & Hall/CRC Financial Mathematics Series, 2013. - P. 410.

418. Saporiti A., Streb J. Separation of powers and political budget cycles // Public Choice. - 2008. - № 1: - T. 137. - P. 329-345.

419. Schaechter A. A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies. / IMF Working Paper. 2012. - P. 29.

420. Schilperoort W., Wierts P. Illuminating Budgetary Risks: The role of stress testing. //, 2012, vol. 12, issue 3, pp. 1 18 // OECD Journal on Budgeting. - 2012. - №3: - T. 12. - P. 1-18.

421. Shelton C. Legislative budget cycles // Public Choice. - 2014. - № 1: - T. 159. - P. 251-275.

422. Šimović H. The European Union budget // Financial Theory and Practice. - 2005. - № 3: - T. 29. - P. 245-262.

423. Sprinkle G., Williamson M., Upton D. The effort and risk taking effects of budget based contracts // Accounting, Organizations and Society. - 2008. - № 4/5: - T. 33. - P. 436-452.

424. Stănescu M. Changes in European policies need to reform the EU budget // Romanian Economic Business Review. - 2012. - № 4: - T. 7. P. 7-11.

425. Stangova №., Vighova A. Financial audit prediction tool for risk reduction in public finance // Journal Studia UBB NEGOTIA. - 2014. - № 2. - P. 91-110.
426. Stanley H.E. Introduction to Phase Transitions and Critical Phenomena. Oxford: Oxford University Press, 1971.
427. Tanase G. The Budgets' Role in the Audit of Economic Entities // Ovidius University Annals, Economic Sciences Series. - 2013. - № 1: - T. XIII. - P. 1023-1028.
428. Ulla P. Assessing fiscal risks through long term budget Projections // OECD Journal on Budgeting. - 2006. - № 1: - T. 6. - P. 127-187.
429. United States Government Accountability Office «HIGH RISK SERIES: An Update». Washington: - 2015. - P. 404.
430. Valeev A. Risk Management at the Budget Planning Subjects in the Republic of Tatarstan // Journal «Region: Economics and Sociology». - 2014. - № 2. - P. 23-37.
431. Van Blokland P. Reducing Budget Risk by Using Probabilities // No 24352, 14th Congress, Perth, Western Australia, International Farm Management Association. 10-15 August 2003.
432. Vezure S. Some aspects of state budget // Annals Economy Series. - 2011. - № 3. - P. 210-220.
433. Vladu A. Management Aspects of Budgeting Costs in the Modern Enterprises // Knowledge Horizons Economics. - 2012. - № 3/4: - T. 4. - P. 105-109.
434. Widijanto D., Nagornii S. Portfolio & Risk Management: Asset Allocation and Risk Budgeting Optimization // № 160, Computing in Economics and Finance 2004 from Society for Computational Economics. 2004.
435. Woods D., Xanthis M. Debt, the Budget and the balance sheet // Economic roundup. - 2011. - T. 4. - P. 1-14.
436. Yoshibumi A. Sustainability of Budget Deficits // Public Policy Review. - 2013. - № 4: - T. 9. - P. 661-686.

Приложения

Эволюция финансовых инструментов для хеджирования рисков

Год	Появившийся финансовый инструмент
1972	Фьючерсы на иностранную валюту
1973	Фьючерсы на акцию; опционы на акции
1975	Фьючерсы на облигации, обеспеченные ипотечными кредитами; фьючерсы на казначейские векселя
1977	Фьючерсы на казначейские облигации
1979	Внебиржевые валютные опционы
1980	Фьючерсы на банковские депозитные сертификаты; валютные свопы
1981	Фьючерс на казначейский вексель; процентные свопы; индексные фьючерсы на акцию; опцион на фьючерс на казначейские облигации
1982	Валютные опционы
1983	Валютные фьючерсы; опцион на индекс акций; процентные кэпы и флоры
1984	Опцион на фьючерс на казначейский вексель
1985	Свопционы; фьючерсные контракты на доллары США и индексы муниципальных облигаций
1987	Опцион на среднее значение; фьючерсы и опционы на облигацию; сложные опционы
1988	СВО (обязательство, обеспеченное облигациями)
1989	Трехмесячные кэпционы на фьючерсы; ECU фьючерсы на процентную ставку; фьючерсы на процентные свопы
1990	Свопы на индексы акций; CLO (обязательство, обеспеченное займами)
1991	Портфельные свопы
1992	Дифференциальные свопы
1993	Кредитные производные
1998	Синтетическое CDO (облигации, обеспеченные долговыми обязательствами)
1999	CDO на CDO (CDO в квадрате)
2003	Фьючерсы на конкретную акцию
2004	Опционы на фьючерсы на волатильность

Воспроизведено из книги (Круи М., 2014 стр. 69).

Варианты формулировки понятия риск в работах

№	Формулировка риска	Автор
1	«О риске можно говорить только тогда, когда существует возможность отклонения между плановыми и фактическими результатами. Это отклонение случайно и может принимать как положительное, так и отрицательное значение. Реализация отрицательного значения являет собой неблагоприятный исход. Опасность неблагоприятного исхода на одно ожидаемое явление называется риском».	(Шахов В.В., 1992 стр. 15):
2	«Риск – это оцениваемое в момент принятия решения возможное отклонение величины управляемого параметра соответствующей моменту реализации управляющего решения, от той величины, исходя из которой осуществляется выбор управляющего решения».	(Шевелев А.Е., 2011 стр. 72)
3	«В общем случае риск – это возможность экономических потерь, возникающих при наступлении неблагоприятных событий, часто случайных. В более узком смысле риск – это вероятность (в математическом смысле) таких потерь. Чем выше эта вероятность – тем выше риск».	(Четыркин Е.М., 2008 стр. 8)
4	«Риск — это потенциальная возможность возникновения управляемого события в условиях неопределенности среды осуществления экономической деятельности, которая поддается количественной и качественной оценке».	(Авдийский В.И., 2013 стр. 4-5)
5	«Риск – это деятельность, связанная с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели».	(Альгин А.П., 1989 стр. 24)
6	«Риск – возможная опасность потерь, вытекающая из специфики тех или иных явлений природы и видов деятельности человеческого общества»	(Балабанов И.Е., 1996 стр. 13).
7	«Термин «риск» подразумевает любое событие или действие, которое может неблагоприятно отразиться на достижении организацией ее деловых целей и помешать ей успешно реализовать свою стратегию».	(Бартон Т., 2003 стр. 15)
8	«Сущность риска – это не ущерб, наносимый реализацией решения, а возможность отклонения от цели, ради достижения которой принималось решение».	(Бачкаи Т., 1979 стр. 14)
9	«Риск – это опасность потерь ресурсов предприятия, недополучения им доходов или проявления дополнительных расходов. Риск проявляется в виде некоторого отклонения показателей эффективности от желаемого или наиболее приемлемого его значения».	(Бочарников В.П., 2000 стр. 14)
10	«Под экономическим риском, как правило, понимают вероятность (возможность) потери хозяйствующим объектом части своих активов, недополучения доходов или возникновения дополнительных расходов в	(Буянов В.П., 2002 стр. 95)

№	Формулировка риска	Автор
	результате осуществления производственно-коммерческой деятельности».	
11	«В экономической теории под риском понимают потенциальную возможность возникновения события в условиях неопределенности внешней и внутренней среды функционирования, которая поддается количественной и качественной оценкам».	(Быков А.А., 2006 стр. 323)
12	«Риск – это возможность события, неожиданного для активного субъекта, которое может произойти, в период перехода субъекта из данной ситуации к заранее определенной этим субъектом конечной ситуации».	(Вяткин В.Н., 2003 стр. 10)
13	«Риск – это неопределенность в отношении возможных потерь на пути к цели».	(Гамза В.А., 2002 стр. 6)
14	«Риск – это объективно-субъективная экономическая категория, характеризующая неопределенность конечного результата деятельности вследствие возможного влияния (действия) на него ряда объективных и/или субъективных факторов, которые не учитывались при его планировании».	(Гранатуров В.М., 2010 стр. 18)
15	«Риск – ожидаемая опасность потерь; ориентированное действие наудачу, требующее смелости, решительности, предприимчивости, в надежде получить дополнительные выгоды или снизить до минимума возможный ущерб».	(Догиль Л.Ф., 1999 стр. 7)
16	«Риск – это ситуация, когда наступление неизвестных событий весьма вероятно и может быть оценено количественно».	(Лапуста М.Г., 1998 стр. 46)
17	«Риск – это опасность понесения предпринимателем ущерба, убытков, потерь. Это опасность непредвиденного, нерассчитанного расхода ресурсов или недополучения доходов по сравнению с вариантом, рассчитанным исходя из рационального использования ресурсов».	(Райзберг Б.А., 1996 стр. 137)
18	«Риск – это возможность ненаступления каких-либо ожидаемых событий, возможность отклонения каких-либо величин от некоторых их (ожидаемых) значений».	(Рогов М.А., 2001 стр. 10)
19	«Рыночный риск – это возможность несоответствия характеристик экономического состояния объекта значениям, ожидаемым лицами, принимающими решения под действием рыночных факторов».	(Рогов М.А., 2001 стр. 7)
20	«Риск – это ситуативная характеристика деятельности любого производителя, в том числе банка, отображающая неопределенность ее исхода и возможные неблагоприятные последствия в случае неуспеха».	(Севрук В.Т., 1995 стр. 3)
21	«Риск – это неопределенность, изменчивость доходов, отдачи на вложенный капитал».	(Станиславчик Е.Н., 2002 стр. 7)
22	«Риск – это возможность возникновения неблагоприятных ситуаций в ходе реализации планов и исполнения бюджетов предприятия».	(Тэпман Л.Н., 2002 стр. 8)
23	«Риск – событие или группа родственных случайных событий, наносящих ущерб объекту, обладающему данным риском».	(Хохлов Н.В., 2001 стр. 10)

№	Формулировка риска	Автор
24	«Риск – ситуация неопределенности, неоднозначности, которая может привести как к положительному, так и отрицательному результату того или иного экономического действия».	(Цветкова Е.В., 2002 стр. 5)
25	«Риск – это действие (деяние, поступок), выполняемое в условиях выбора (в ситуации выбора в надежде на счастливый исход), когда в случае неудачи существует возможность (степень опасности) казаться в худшем положении, чем до выбора (чем в случае несовершения этого действия)».	(Чалый-Прилуцкий В.А., 1994 стр. 18)
26	«Риск – это сложное явление, имеющее множество несовпадающих, а иногда противоположных реальных основ».	(Черкасов В.В., 2002 стр. 63)
27	«Экономический риск – возможность случайного возникновения нежелательных убытков, измеряемых в денежном выражении».	(Чернова Г.В., 2009 стр. 16)
28	«Неопределенность, связанная с возможностью возникновения в ходе реализации решения неблагоприятных ситуаций и последствий, характеризуется понятием риск».	(Шапкин А.С., 2009 стр. 17)
29	«Можно трактовать риск и как осознанную субъектом вероятную опасность и, в этой связи, как осмысленность действий, в прагматическом плане состоящую в адекватной оценке некой ситуации в условиях неопределенности, в каких индивид фактически находится, и выборе рационального поведения, ведущего к достижению цели и исполнению намерений – успеху».	(Фадейкина Н., 2013 стр. 184)
30	Пример исчерпывающего сущностного анализа термина «риск», основанного на выделении семантического инварианта.	(Хованов Н.В., 1998)

Составлено нами по (Шахов В.В., 1992 стр. 15), (Шевелев А.Е., 2011 стр. 72), (Четыркин Е.М., 2008 стр. 8), (Авдийский В.И., 2013 стр. 4-5), (Альгин А.П., 1989 стр. 24), (Балабанов И.Е., 1996 стр. 13), (Бартон Т., 2003 стр. 15), (Бачкай Т., 1979 стр. 14), (Бочарников В.П., 2000 стр. 14), (Буянов В.П., 2002 стр. 95), (Быков А.А., 2006 стр. 323), (Вяткин В.Н., 2003 стр. 10), (Гамза В.А., 2002 стр. 6), (Гранатуров В.М., 2010 стр. 18), (Догиль Л.Ф., 1999 стр. 7), (Лапуста М.Г., 1998 стр. 46), (Райзберг Б.А., 1996 стр. 137), (Рогов М.А., 2001 стр. 10), (Рогов М.А., 2001 стр. 7), (Севрук В.Т., 1995 стр. 3), (Станиславчик Е.Н., 2002 стр. 7), (Тэпман Л.Н., 2002 стр. 8), (Хохлов Н.В., 2001 стр. 10), (Цветкова Е.В., 2002 стр. 5), (Чалый-Прилуцкий В.А., 1994 стр. 18), (Черкасов В.В., 2002 стр. 63), (Чернова Г.В., 2009 стр. 16), (Шапкин А.С., 2009 стр. 17), (Хованов Н.В., 1998), (Фадейкина Н., 2013 стр. 184).

Классификация бюджетных рисков

Критерии классификации	Риски среды					Риски системы					Риски случая				
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
<i>По типу объекта, подверженного риску:</i>															
риски, связанные с собственностью;	+					+	+	+			+			+	
риски, связанные с доходами;	+	+				+	+		+		+				
риски, связанные с персоналом;			+	+		+					+	+		+	+
риски, связанные с ответственностью.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<i>По причине (природе) риска:</i>															
природные риски;	+										+	+	+		
технические риски;		+	+						+	+				+	+
риски, связанные с человеческим фактором;	+		+	+	+	+					+	+		+	+
риски, связанные с экономической активностью;	+	+		+		+	+	+	+	+		+	+		+
политические риски;			+		+						+				
социальные риски.		+	+		+		+	+			+			+	+
<i>По типичности отрицательных последствий:</i>															
фундаментальный риск;	+	+			+							+	+		+
спорадический риск.			+	+		+	+	+	+	+	+			+	
<i>По специфике исходов:</i>															
чистый риск;	+	+		+							+	+	+	+	+
спекулятивный риск.			+		+	+	+	+	+	+					
<i>По месту появления рисков:</i>															

Критерии классификации	Риски среды					Риски системы					Риски случая				
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
внутренние риски;						+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
внешние риски.	+	+	+	+	+						+	+	+	+	+
<i>По степени зависимости ущерба от исходного события:</i>															
первичные риски;		+				+	+	+			+	+	+		
вторичные риски.	+		+	+	+				+	+				+	+
<i>По характеру распределения бремени риска:</i>															
односторонние риски;															
двусторонние риски;															
многосторонние риски.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<i>По уровню возникновения риска:</i>															
риски, возникающие на уровне народного хозяйства;	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
риски, возникающие на уровне административно-хозяйственных и региональных образований;			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
риски, возникающие на уровне отдельного хозяйствующего субъекта;		+	+	+	+	+	+				+	+	+		+
риски, возникающие на уровне структурных подразделений;			+		+	+	+				+	+		+	+
риски, возникающие на уровне отдельного рабочего места.			+		+						+			+	
<i>По уровню проявления негативных последствий:</i>															
проектные риски и/или риски подразделения;						+	+				+			+	
риски фирмы (предприятия);						+	+				+			+	
отраслевые риски;			+			+	+	+			+			+	+
общеекономические риски;	+			+		+	+	+	+	+	+		+		
глобальные риски.		+			+				+		+	+			+

Критерии классификации	Риски среды					Риски системы					Риски случая				
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
<i>По степени влияния природной и социальной среды на риск:</i>															
риски прямого влияния;	+	+			+	+	+	+			+	+	+	+	
риски косвенного влияния.			+	+					+	+		+	+		+
<i>По степени учета временного фактора:</i>															
бессрочные риски;	+	+			+	+	+	+			+	+		+	+
срочные риски.			+	+					+	+			+		
<i>По зависимости уязвимости от времени:</i>															
статические риски;															
динамические риски.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<i>По продолжительности выявления и ликвидации отрицательных последствий:</i>															
риски с краткосрочным выявлением отрицательных последствий;	+					+	+	+			+			+	
риски с долгосрочным выявлением отрицательных последствий.		+	+	+	+				+	+	+	+	+	+	+
<i>По степени распространенности данного риска:</i>															
массовые риски;	+	+		+		+	+				+	+	+	+	+
уникальные риски.			+		+			+	+	+					
<i>По характеру влияния на различные объекты:</i>															
общий риск;	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
частный риск.			+											+	+
<i>По степени диверсифицируемости риска:</i>															
диверсифицируемый риск;	+	+	+	+		+	+	+		+	+			+	
недиверсифицируемый риск.					+				+			+	+		+

Критерии классификации	Риски среды					Риски системы					Риски случая				
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
<i>По степени предсказуемости риска:</i>															
предсказуемые (прогнозируемые риски;	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+				+	+
непредсказуемые (непрогнозируемые) риски.					+						+	+	+	+	+
<i>По типу информации:</i>															
риски, измеряемые с использованием количественной информации;		+		+		+	+	+	+	+				+	
риски, измеряемые с использованием качественной информации;	+	+	+	+	+	+	+	+			+	+	+		+
<i>По степени достоверности информации:</i>															
риски, определенные на основе достоверной информации;	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
риски, определенные на основе недостоверной информации.		+			+	+		+			+	+		+	
<i>По частоте возникновения ущерба:</i>															
редкие риски;												+	+		
риски средней частоты;			+	+		+	+	+	+	+				+	+
частые риски.	+	+			+						+				
<i>По размеру (тяжести) ущерба</i>															
малые риски;			+		+										+
средние риски;	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+
высокие риски;	+			+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	
катастрофические риски.										+		+	+		
<i>По возможным финансовым последствиям:</i>															
прямой ущерб;		+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	
косвенные потери.	+		+									+			+

Критерии классификации	Риски среды					Риски системы					Риски случая				
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
<i>По характеру расходов:</i>															
расходы, связанные с необходимостью принятия решений в условиях неопределенности и риска;	+			+	+		+	+				+		+	+
расходы, связанные со снижением риска;		+	+		+	+			+	+		+	+	+	+
расходы, связанные с покрытием отрицательных последствий реализовавшихся событий.						+				+	+	+	+		
<i>По характеру распределения расходов:</i>															
частные расходы;		+		+	+	+		+			+	+	+	+	
общественные расходы.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+
<i>По степени влияния:</i>															
пренебрежимый;	+			+								+			+
приемлемый;		+	+	+	+		+	+			+		+	+	
чрезмерный.					+	+			+	+			+	+	
<i>По возможности страхования:</i>															
страхуемый;															
не страхуемый.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Составлено нами по критериям (Чернова Г.В., 2009 стр. 22-38).

Выявление связей между рисками

		Риски среды					Риски системы					Риски случая				
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Риски среды	1.1						-	-	-	-	-					
	1.2						-	↙	↙	↙	↙					
	1.3						-	-	-	-	-					
	1.4						↙	-	-	-	-					
	1.5						-	↙	↙	↙	↙					
Риски системы	2.1	-	-	-	↙	↙	X	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙
	2.2	↙	↙	↙	↙	↙	↙	X	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙
	2.3	↙	↙	↙	-	↙	↙	↙	X	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙
	2.4	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙	↙	X	↙	↙	↙	↙	↙	↙
	2.5	↙	↙	-	↙	↙	↙	↙	↙	↙	X	↙	↙	↙	↙	↙
Риски случая	3.1						↙	↙	↙	↙	↙					
	3.2						-	-	-	-	-					
	3.3						↙	-	-	↙	↙					
	3.4						↙	↙	↙	↙	↙					
	3.5						↙	↙	↙	↙	↙					

Составлено нами.

Характеристика блоков связей, где источником являются риски системы, а именно «Риски системы → Риски среды» с рангом III, «Риски системы → Риски системы» с рангом I и «Риски системы → Риски случая» с рангом III.

Связь	Характеристика
Связь рисков 2.1 → 1.4	возникает в ситуации, когда наблюдается значительная взаимная зависимость между бюджетными и внебюджетными финансовыми потоками. Как правило, она возникает на муниципальном или региональном уровне, где бюджет является одним из основных работодателей или важным приобретателем производимых товаров, работ и услуг. В этой ситуации риски начинают взаимодействовать, т.к. нарушение ритмичности в оплате бюджетных обязательств способно вызвать снижение платежеспособности потенциальных налогоплательщиков.
Связь рисков 2.2 → 1.2	возникает в ситуации, когда изменение структуры доходов бюджета происходит из-за введения новых налогов и сборов. В зависимости от того, с какой частью денежного оборота в основном связано новое налоговое бремя, можно прогнозировать возрастание или сокращение потенциального риска инфляции. Увеличение акцизов или таможенных пошлин, равно, как и т.н. косвенных «оборотных» налогов будет обеспечивать рост инфляции из-за автоматического роста цен.
Связь рисков 2.2 → 1.5	возникает в ситуации, когда специфическая структура доходов бюджета, связанная со специфической экономической моделью, оказывает косвенное влияние на характер политической системы в стране. Замечено, что страны, имеющие высокую долю «сырьевого» налогообложения, склонны придерживаться более выраженного административного формата правления, зачастую стремящегося к тоталитарному. Для такой связи имеются глубинные причины, лежащие за пределами рассматриваемой бюджетной проблематики.
Связь рисков 2.3 → 1.2	возникает в ситуации, когда при достаточно большом объеме перераспределяемых бюджетом финансовых ресурсов наблюдается влияние расходов на изменение уровня инфляции. Особенно это наглядно это проявляется при деформации структуры расходов. В случае превалирования расходов, связанных с потреблением (оплата труда в бюджетном секторе, пособия, пенсии, стипендии и иные виды выплат населению), вся полученная денежная масса начинает давить на потребительский рынок, стимулируя инфляционный процесс. Это происходит в случаях, когда в бюджете формируются расходы, призванные заморозить темп инфляции. Например, увеличение дотаций для поддержки отдельных отраслей национальной экономики (ЖКХ, аграрный сектор) все равно приводит к незначительному росту инфляции, передаваясь через рост расходов отраслей на оплату труда, которая рано или поздно выходит на потребительский рынок.
Связь рисков 2.3 →	возникает в ситуации, когда изменение структуры расходов оказывает влияние на принятие политических решений. Необходимость таких решений продиктована новыми бюджетными реалиями, требующими роста или

1.5	сокращения определенных расходов, которое обосновано политической целесообразностью. Характерным примером такого решения является приостановление индексации зарплат чиновников в Администрации Президента РФ, Правительстве РФ, Счетной палате и МИДе до 2016., проводимой ежегодно с учетом уровня инфляции ⁴⁶ . На первый взгляд, это решение по экономии средств бюджета, но в текущих исторических условиях конца 2014. в России оно было и продолжает оставаться политическим.
Связь рисков 2.4 → 1.2	возникает в ситуации, когда дефицитный или профицитный бюджет предопределяет темпы инфляции или дефляции. Эта закономерная связь является аксиоматической, т.к. она продиктована самим фактом существования такого крупного финансового фонда, как бюджет. Чем больше размеры этого фонда и чем активнее он участвует в перераспределении финансовых ресурсов, тем сильнее будет рассматриваемая связь. Превышение расходов над доходами предполагает, что бюджетная система готова направить в оборот больше средств, чем позволяет текущее состояние экономики, генерирующей ресурсы для бюджета. Эта разница является дополнительным фактором обесценения денежных средств.
Связь рисков 2.4 → 1.5	возникает в ситуации, когда многолетняя хроническая несбалансированность бюджета является одним из важных аргументов в политической борьбе. В странах, где практикуются передача власти с учетом результата такой борьбы, т.е. в результате выборов, каждая политическая сила предлагает свои методы управления дефицитом. Из-за того, что достаточно часто методы не дают обещанного результата, наблюдается регулярная смена находящихся у власти политических образований. Арсенал политически конъюнктурных методов управления дефицитом известен и сводится к следующим тривиальным инструментам: повышение налогов, снижение социальных обязательств или новые займы.
Связь рисков 2.5 → 1.2	возникает в ситуации, когда возникающая в бюджете потребность во внешней финансовой поддержке сталкивается с неготовностью финансового или кредитного рынка предоставить ее на предложенных агентами условиях. Трудности с привлечением займа являются одной из форм традиционного хозяйственного риска, когда изменяющиеся экономические условия не позволяют сторонам достичь приемлемого согласия. Отдельно отметим следующий аспект данной связи. Она закономерна на уровне федерального бюджета, поскольку именно его дефицит способен оказать влияние на инфляцию и на рост кредитных ставок. В то же время субфедеральные и муниципальные бюджеты, дефицит которых никак не влияет на инфляцию, получают больший риск привлечения кредитов по повышенным ставкам. Аналогичная ситуация складывается в случае привлечения средств посредством размещения облигационного займа. В условиях дефицита свободных денежных

⁴⁶«О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» №396-ФЗ от 01.12.2014 г.

	средств у инвесторов он не состоится, что также является примером традиционного риска финансовых операций.
Связь рисков 2.5 → 1.5	возникает в ситуации, когда зависимость от внешних источников финансирования бюджета влияет на способность принятия суверенных политических решений. На использовании такой связи строится международная политика, начиная от Европейского союза до основных мировых финансовых институтов. Предоставление финансовой помощи на условиях возвратности и платности, т.е. по своей сути на обычных кредитных условиях, все равно сопрягается с требованиями к действующей власти об обязательной корректировке политических приоритетов в стране-реципиенте. Спектр требований разнообразен – от модификации денежной системы до смены политического устройства. В конечном итоге масштаб политических конъюнктурных решений зависит от размера потребности во внешнем финансировании.
Связь рисков 2.1 → 2.2	возникает постоянно, т.к. изменение ритмичности платежей в бюджет приводит к временной и структурной диспропорции наполнения доходов бюджета по различным разделам и статьям, что, в свою очередь, говорит о риске структуры доходов. Действующий порядок налогообложения и распределения налогов по уровням бюджетной системы должен учитывать эту связь и предусматривать сохранение ритмичности поступлений с целью обеспечения стабильного исполнения бюджетного плана по доходам. В противном случае мультиплицирующее действие связи обеспечит стремительный рост обоих рисков.
Связь рисков 2.1 → 2.3	возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности касается уже на расходной части, что приводит к росту риска ее структуры. Данная связь является причиной хронической отечественной бюджетной проблемы – непропорциональному исполнению бюджетов по расходам. Практически на всех уровнях бюджетной системы страны в течение года происходит несоответствие фактических и плановых расходов, которое компенсируется, как правило, в течение последнего квартала бюджетного года. Такой риск перестает быть только бюджетным, т.к. он оказывает негативное влияние на качество работы бюджетных учреждений, оказывающих услуги принципалам.
Связь рисков 2.1 → 2.4	возникает практически всегда, поскольку диспропорция в объемах поступлений средств в бюджет и платежей из него является основной причиной возникновения несбалансированности бюджета в период его исполнения. При этом не важно, возникает при этом дефицит или профицит, т.к. в обоих случаях риск несбалансированности имеет место. Согласование входящих и исходящих потоков денежных средств способствует снижению силы данной связи и возвращению бюджета к запланированным параметрам.
Связь рисков 2.1 → 2.5	возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности создает потребность в заемных средствах для покрытия кассовых разрывов. Это автоматически увеличивает риск зависимости от внешних источников.
Связь рисков	возникает в ситуации, когда структура поступлений в бюджет, заданная действующим фискально-бюджетным механизмом, определена с приоритетным

2.2 → 2.1	учетом интересов плательщиков налогов и сборов. С их точки зрения это хорошо, поскольку делает процедуру исчисления и уплаты налогов и сборов более комфортной для них. Комфортность проявляется, например, в продолжительности периодов определения налоговых баз и в сроках перечисления самих налогов. Такая комфортность оказывается неприемлемой с точки зрения обеспечения ритмичного наполнения бюджета в течение всего бюджетного периода в полном согласовании с ритмичностью проводимых расходов.
Связь рисков 2.2 → 2.3	возникает в ситуации, когда в процессе планирования или исполнения администратор бюджета обнаруживает тенденции к искажению объема и структуры доходов по некоторым экономическим причинам. Это становится фактором, оказывающим существенное влияние на адекватное изменение объема и структуры расходов. Изменение первого риска влияет на второй. Здесь видна не только демонстрация связи между рисками. Это пример встроенного процесса адаптации риска, ведь наличие связи говорит не только о гарантированной или потенциальной траектории распространения риска, но и о принципиальной возможности его переноса на зависимый риск. В итоге происходит увеличение последнего риска, как реакция на возрастание первого, что способствует адаптации всей бюджетной системы к ним обоим.
Связь рисков 2.2 → 2.4	возникает в ситуации, когда рассмотренный адаптационный механизм по ряду причин не работает. В этом случае администратор бюджета продолжает сохранять ранее сформированные суммы расходов, несмотря на изменение объема и структуры доходов. В итоге риск структуры доходов распространяется на риск несбалансированности, делая бюджет дефицитным. Соотнесение рисков по их силе демонстрируется масштабами изменения структуры доходов и дефицитности бюджета.
Связь рисков 2.2 → 2.5	возникает в ситуации, когда возникающий риск структуры доходов через опосредованные связи создает угрозу сбалансированности бюджета, что требует поиска внешних источников восполнения дефицита – финансовой помощи или займов. В этом случае опять наблюдается действие адаптационного механизма, функционирующего посредством связей между рисками.
Связь рисков 2.3 → 2.1	возникает во всех ситуациях, когда изменяемая структура расходов бюджета оказывает влияние на изменение ритмичности платежей из бюджета. Это связано с появлением новых видов расходов, финансирование которых производится с устойчивой регулярностью - расходов на оплату труда, перечисление отпускных работникам в сфере образования, оплату по крупным государственным или муниципальным контрактам и т.д.
Связь рисков 2.3 → 2.2	возникает в ситуации, когда возникновение новых видов расходов, вызванное изменением перечня полномочий, закрепленных за данным уровнем власти, нуждается в перераспределении доходных источников между уровнями бюджетной системы или в увеличении размера финансовой помощи нижестоящему бюджету. Изменение уровня одного риска влечет за собой автоматическое изменение уровня другого, причем в тех случаях, когда перераспределения доходной базы не происходит. Для дополнительных расходных обязательств нужно будет искать новые источники доходов, что все

	равно изменит их структуру.
Связь рисков 2.3 → 2.4	возникает практически в любой ситуации, когда незначительное осложнение, связанное с изменением структуры расходов, влечет за собой рост угрозы несбалансированности бюджета. Понятно, что при возрастании суммы расходов с большей скоростью относительно доходов это становится неизбежным. Но перераспределение расходных приоритетов, вызванное складывающимися социальными или экономическими обстоятельствами, способно увеличить риски получения дефицита или профицита бюджета. В последнем случае характерным примером является бюджетная система, построенная на принципах аккумуляирования бюджетных доходов, избыточных для финансирования текущих и части капитальных расходов. В России с 2004. функционирует именно такая система, позволившая сформировать многолетний избыток средств, стерилизованных вначале в виде Стабилизационного фонда, а затем в виде Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, и используемых в случае дестабилизации ситуации на мировом рынке углеводородного сырья.
Связь рисков 2.3 → 2.5	возникает в ситуации, когда возникает потребность в дополнительном внешнем финансировании из-за изменения объема и структуры расходов. Это регулярно происходит на уровне субфедеральных бюджетов, которые, в отличие от Федерального бюджета, в подавляющем большинстве планируются с хроническим дефицитом. В такой ситуации незначительное изменение структуры расходов, например, вызванное необходимостью роста оплаты труда работников, занятых в социальной сфере, благодаря рассматриваемой связи, сказывается на угрозе зависимости бюджета от внешних источников.
Связь рисков 2.4 → 2.1	возникает в ситуации, когда наличие дефицита бюджета провоцирует нарушение ритмичности в платежах. Практическое выражение данная связь находит в задержке платежей из бюджета из-за банального отсутствия средств на счетах бюджетополучателей. Поскольку дефицит бюджета предполагает не только превышение планируемых расходов над доходами, но и вероятность кассовых разрывов в течение периода исполнения бюджета, последствия такой связи могут встречаться достаточно часто.
Связь рисков 2.4 → 2.2	возникает в ситуации, когда несбалансированность бюджета становится причиной для внесения изменений в сложившуюся структуру его доходов. В случае дефицита требуется введение новых видов налогов и сборов или повышение эффективности управления имуществом, способным приносить доходы в бюджет. В противном случае будут рассматриваться варианты снижения налоговых ставок или отказ от некоторых видов налогов, что менее целесообразно с бюджетной точки зрения, т.к. возвращения в перспективе отмененного налога создаст новые риски, эффект от которых будет сильнее, чем от текущего риска структуры доходов.
Связь рисков 2.4 → 2.3	возникает в зеркальной предыдущей ситуации, когда несбалансированность бюджета заставляет органы власти и управления предпринимать меры по сокращению расходов, оказывающее влияние на их структуру. В случае дефицита требуется сокращение или отказ от каких-то расходов или повышение эффективности управления бюджетным сектором, что, в конечном счете, означает относительное сокращение финансирования из бюджета. В противном

	случае будут рассматриваться варианты увеличения сумм традиционно финансируемых расходов или принятие новых бюджетных обязательств, что менее целесообразно с бюджетной точки зрения, т.к. отказ в перспективе от принятых обязательств создаст новые риски, эффект от которых будет сильнее, чем от текущего риска структуры расходов.
Связь рисков 2.4 → 2.5	возникает практически в любой ситуации, когда восполнение дефицита происходит за счет изменения масштаба зависимости бюджета от внешних источников, будь то финансовая помощь из вышестоящего бюджета или кредитные займы. С этой позиции наличие связи бесспорно. В случае возникновения профицита, как причины риска несбалансированности, имеющаяся связь обеспечивает движение риска зависимости к нулю, поскольку при наличии профицита потребность в заимствованиях должна отсутствовать.
Связь рисков 2.5 → 2.1	возникает в ситуации, когда зависимость от внешней финансовой помощи укладывается в форматы национального бюджетного законодательства, регламентирующие межбюджетные отношения. В этом случае график перечисления финансовой помощи бюджету определяет график получения им доходов и оказывает влияние на график оплаты расходов из него. Чем выше риск зависимости, тем больше от него зависит ритмичность расходных платежей.
Связь рисков 2.5 → 2.2	возникает стабильно в ситуации, когда устойчивая зависимость от внешних источников, будь то займы или финансовая помощь из вышестоящего бюджета, формирует специфическую структуру доходов бюджета-реципиента. В случае ухудшения ситуации с ресурсами на кредитном рынке или у бюджета-донора, вероятность сокращения размера перечислений средств возрастает, равно как и риск структуры доходов зависимого бюджета. Такое изменение риска прямо пропорционально масштабу зависимости.
Связь рисков 2.5 → 2.3	возникает в ситуации, когда из-за ограничений, налагаемых при предоставлении финансовой помощи, носящей целевой характер, бюджет, испытывающий зависимость в ней, вынужден адекватно изменять структуру своих расходов. В такой ситуации данная связь имеет еще один важный аспект. Если нижестоящие бюджеты нуждаются в финансовой помощи из-за невозможности финансировать объем расходных полномочий, переданных им вышестоящим уровнем власти, то они вправе рассчитывать на получение этой помощи из бюджета этого уровня власти. Это означает, что на нижестоящий уровень бюджета передается не только некая сумма денежных средств, но и риск зависимости от внешнего источника, а у вышестоящего бюджета возникает риск структуры расходов.
Связь рисков 2.5 → 2.4	возникает в ситуации, когда зависимость, как внутреннее свойство бюджета, в определенный момент не встречает понимания внешних источников, которые отказывают в финансировании. В результате определяется сумма не покрываемого дефицита и демонстрируется прямая связь рассматриваемых рисков. Примером служит бюджет города Детройта (США), власти которого 18.07.2013. были вынуждены объявить ⁴⁷ о банкротстве города, не имея

⁴⁷Michigan Appeals Court halts challenges to Detroit's bankruptcy filing. – 24.07.2013 г. - www.cnbc.com/id/100900238. Дата обращения: 09.10.2014 г.

	возможности вновь привлекать заемные денежные средства для финансирования своих расходов.
Связь рисков 2.1 → 3.1	возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности движения денежных средств в бюджетной системе приобретает хронический характер. Если предполагается исправлять его административными способами, это создает основания для возникновения управленческих ошибок. Управление бюджетом в «ручном» режиме является примером ошибки, т.к. функционирование крупнейшего общественного финансового фонда осуществляется только на системной основе.
Связь рисков 2.1 → 3.3	возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности должно достичь значительных масштабов, способных оказать свое негативное влияние на всю платежную систему страны. Как уже отмечалось, чем больший объем денежных средств перераспределяется посредством бюджетного механизма, тем с большей вероятностью перебои в платежах через нее скажутся на возрастании риска экономического кризиса.
Связь рисков 2.1 → 3.4	возникает в ситуации, когда возникновение сбоев в планомерном поступлении и расходовании средств, при сохранении планового уровня потребности в них, создает предпосылки для коррупции. Это происходит в любой ситуации, где потребность в ресурсах удовлетворяется в порядке очереди, что неизбежно при нарушении ритмичности. Формирование такой очереди и определение в ней места конкретного получателя или плательщика будет подвержено коррупционным преступлениям.
Связь рисков 2.1 → 3.5	возникает в ситуации, когда для исправления сложившихся диспропорций в ритмичности поступлений и платежей изменяется действующий знакомый всем участникам порядок и вводится его новая версия. Такое развитие предполагает период адаптации и увеличивает на время риск развития, т.к. рост компетенций участвующих специалистов происходит с определенной задержкой.
Связь рисков 2.2 → 3.1	возникает в случае, когда в процессе изменения структуры расходов происходит неверная оценка причин этого процесса или неверная реакция на него. Бюджетные решения органов власти и управления могут подвергаться воздействию риска ошибки. Как правило, в критических ситуациях, когда требуются срочные и адекватные меры по учету факторов риска, к которым мы относим изменение привычной структуры доходов, риск ошибки возрастает автоматически. Отчасти это связано с недостатками системы финансирования рисков.
Связь рисков 2.2 → 3.4	возникает в ситуации, когда появление новых источников доходов, вызывающее изменение их структуры, сопровождается образованием нового коррупционного поля. Эта связь учитывается при оценке последствий изменения доходной базы бюджета, т.к. она присутствует независимо от причин изменения структуры доходов, будь то появление новых налогов и сборов или их перераспределение между уровнями бюджетной системы. Последнее обстоятельство нужно учитывать, поскольку сохраняется некоторая вероятность принятия решений по передаче налоговых доходов на другой уровень на коррупционной основе.
Связь рисков	возникает в ситуации, когда изменяемые источники доходов бюджета становятся причиной очередной волны бюджетных или налоговых новаций.

2.2 → 3.5	Изменение структуры доходов потребует от органов власти и управления таких действий, т.к. сохранить достигнутое ранее состояния администрирования, скорее всего, будет не возможно. Потребуется подготовка нормативно-правовых актов, регламентирующих, например, новый порядок определения размеров и доведения финансовой помощи до нижестоящих бюджетов, как формы реагирования на изменение структуры их доходов.
Связь рисков 2.3 → 3.1	возникает в ситуации, когда изменение общей структуры расходов из-за появления их новых видов, способствует появлению условий для ошибок при подготовке бюджетного плана или в процессе его исполнения. Особенность такой связи позволяет предположить ее возникновение в условиях динамичного перераспределения расходных приоритетов в течение короткого периода времени. Это наглядно просматривается в предкризисный или кризисный периоды, когда неожиданно возникают потребности в расходах, но готовность агентов к их правильному администрированию отсутствует. Временной лаг становится причиной ошибок.
Связь рисков 2.3 → 3.4	возникает в ситуации, когда специфическая структура расходов создает условия для возникновения коррупционных схем. Если в расходах бюджета преобладают платежи на строительство и ремонт, можно предположить, что вероятность коррупционных транзакций будет возрастать. Если расходы в основном предполагают текущие расходы, включая значительный объем средств на оплату труда работников бюджетных учреждений, такой риск будет относительно меньше.
Связь рисков 2.3 → 3.5	возникает в ситуации, когда образуется потребность в существенном изменении имеющейся структуры расходов для компенсации, например, отставания в развитии инфраструктуры на территории юрисдикции бюджета. В этом случае будут запущены новые механизмы функционирования прочих бюджетоемких направлений расходов для высвобождения из них требуемых средств. Это означает, что изменение всей структуры расходов требует новаций, сопровождающихся появлением нового риска.
Связь рисков 2.4 → 3.1	возникает в ситуации, когда появление несбалансированности в бюджете становится причиной ошибок, возникающих в ходе поиска и принятия решений, непосредственно связанных с устранением этой несбалансированности. Необходимость таких решений, как правило, сопряжена с высокой скоростью их принятия, поскольку несбалансированность бюджета должна по возможности оперативно устраняться. Фактор скорости повышает вероятность возникновения ошибки. Например, при таком давлении выбираются не самые эффективные ставки привлечения займа или ошибочно сокращаются некоторые виды расходов.
Связь рисков 2.4 → 3.3	возникает в ситуации, когда устойчивый дефицит бюджетной системы становится причиной дефолта, который серьезно усугубляет предкризисную ситуацию и провоцирует полномасштабный экономический кризис в пределах национальной экономики. Возможен и мировой кризис, если данная национальная экономика является системообразующей. Связь между рисками реализуется посредством разнообразных бюджетных долговых обязательств, которые, как и любые другие отсроченные обязательства, рискованны по своей

	внутренней сущности. В таком случае накопление влияющего риска приводит к пропорциональному накоплению зависимого.
Связь рисков 2.4 → 3.4	возникает в ситуации, когда несбалансированность бюджета становится фактором, оказывающим формальное влияние на очередность платежей из бюджета. Можно предположить, что использование такого ограничения станет причиной для получения ренты должностным лицом, от которого зависит определение места в очереди. Помимо этого, несбалансированность потребует привлечения займов, условия которых также могут стать потенциальным предметом коррупционной сделки. Свойства риска коррупции делают его восприимчивым практически ко всем прочим рискам, т.к. сама природа коррупции предполагает ее способность приспосабливаться к изменяющимся условиям ⁴⁸ и оперативно воспринимать все факторы дестабилизации бюджета, как источника коррупционных операций.
Связь рисков 2.4 → 3.5	возникает в ситуации, когда в целях устранения несбалансированности бюджета требуется принятие определенных мер. Это создает причины для возникновения новаций, которые, в свою очередь, повышают риск развития бюджета. Для краткосрочного устранения дефицита достаточно привлечения займа и поэтому данные новации не значительны. В случае необходимости подготовки долгосрочной программы по устранению несбалансированности бюджета требуется подготовить и выполнить комплекс различных мероприятий, которые обеспечивают одновременное повышение зависимого риска.
Связь рисков 2.5 → 3.1	возникает в ситуации, когда острая необходимость в получении денежных средств для обеспечения финансирования обязательств способствует возникновению ошибок при подготовке обоснований, расчетов и иных операций или документов. Поскольку основной приоритет получает текущая потребность, последствия для будущих лет бюджета детально не рассчитываются, что говорит уже о наличии системной ошибки. Итогом рассматриваемой связи становится заикливание, которое в реальной ситуации приводит к большому бюджетному долгу.
Связь рисков 2.5 → 3.3	возникает в ситуации, когда национальная бюджетная система не в состоянии обеспечить необходимые расходы за счет внутренних источников доходов и страна вынуждена регулярно прибегать к внешней финансовой помощи. Закономерным итогом такой финансовой политики будет приближение условий, при которых возникновение экономического кризиса национальной экономики неизбежно. Характерными примерами такой зависимости являются некоторые страны Еврозоны (Греция в период с 2010. до настоящего времени).
Связь рисков 2.5 →	возникает в ситуации, когда необходимость привлечения финансовой помощи создает условия для возникновения коррупционных интересов у одной из сторон сделки. Ключевым фактором появления связи является природа сделок,

⁴⁸По данным Международного движения по противодействию коррупции «Transparency International» позиции России в мировом рейтинге коррупционности практически не изменяются, несмотря на многолетние активные действия, предпринимаемые властью для борьбы с коррупцией. См. данные рейтинга 2014 г. на сайте организации: <http://transparency.org/cpi2014> (дата обращения 03.12.2014 г.)

3.4	связанных с привлечением финансирования. В случае с получением внешнего финансирования возникает пример неравновесной сделки, т.е. когда одна сторона заведомо находится в менее выгодном положении и полностью зависит от решения другой стороны. Вероятность влияния на положительное решение напрямую зависит от вероятности появления коррупционной составляющей. Причем участники сделки могут меняться местами при распределении коррупционной ренты в зависимости от складывающихся в каждом конкретном случае условий.
Связь рисков 2.5 → 3.5	возникает в ситуации, когда зависимость от внешних источников финансирования требует изменения действующего порядка формирования доходной и расходной частей бюджета с целью ослабления или ликвидации такой зависимости. Связь проявляется с разной силой в разных обстоятельствах. Если речь идет о финансовой помощи из вышестоящего бюджета, то, скорее всего, именно он будет инициатором новаций по улучшению финансового положения бюджета-реципиента, т.к. у него самого нет стимулов для инициативы при условии гарантированного поступления внешних средств на финансирование своих расходов. Ситуация меняется, когда речь идет о внешнем финансировании бюджета суверенного государства, которое само заинтересовано в реформах для сокращения своей зависимости. Наблюдается устойчивая связь между рассматриваемыми рисками.

Выявление взаимных связей между рисками

		Риски среды					Риски системы					Риски случая				
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Риски среды	1.1															
	1.2							↖	↖	↖	↖					
	1.3															
	1.4						↖									
	1.5							↖	↖	↖	↖					
Риски системы	2.1	↖					X	↖	↖	↖	↖	↖		↖	↖	↖
	2.2							X	↖	↖	↖	↖			↖	↖
	2.3								X	↖	↖	↖			↖	↖
	2.4									X	↖	↖		↖	↖	↖
	2.5										X	↖		↖	↖	↖
Риски случая	3.1						↖ ↖ ↖ ↖ ↖									
	3.2															
	3.3															
	3.4															
	3.5															

Составлено нами.

Инвестиционный риск отдельных российских регионов в 2014.

Ранг инвестиционного риска*		Ранг инвестиционного потенциала**2014	Регион	Средневзвешенный индекс риска, 2014.	Ранги составляющих инвестиционного риска в 2014.					
2014	2013				Социальный	Экономический	Финансовый	Криминальный	Экологический	Управленческий
20	14	28	Тюменская область	0,219	23	24	25	52	34	46
21	18	5	Свердловская область	0,225	12	50	13	44	59	37
27	20	14	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,235	36	18	3	76	73	24
40	39	12	Челябинская область	0,262	30	36	19	78	63	40
45	40	24	Ямало-Ненецкий автономный округ	0,270	14	73	10	69	83	6
65	66	69	Курганская область	0,324	52	77	60	71	36	52

Источник: «Эксперт РА» (RAEX) <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2014/> (дата обращения 12.09.2015.)

Примечания:

*Инвестиционный риск - качественная характеристика, зависящая от политической, социальной, экономической, финансовой, экологической и криминальной ситуации. Его величина показывает вероятность потери инвестиций и дохода от них. В настоящее время рассчитываются следующие виды риска: экономический (тенденции в экономическом развитии региона); финансовый (степень сбалансированности регионального бюджета и финансов предприятий); социальный (уровень социальной напряженности); экологический (уровень загрязнения окружающей среды, включая радиационное); криминальный (уровень преступности в регионе с учетом тяжести преступлений, экономической преступности и т.д.); управленческий (качество управления бюджетом, наличие программно-целевых документов и т.д.).

**Инвестиционный риск - количественная характеристика, учитывающая насыщенность территории региона факторами производства, потребительский спрос населения и другие показатели.

Матрица смежности бюджетных рисков рангов I, II и III

		Риски среды					Риски системы					Риски случая				
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Риски среды	1.1						0	0	0	0	0					
	1.2						0	4	6	7	8					
	1.3						0	0	0	0	0					
	1.4						5	0	0	0	0					
	1.5						0	5	7	8	9					
Риски системы	2.1	0	0	0	9	6	X	4	5	8	9	4	6	8	5	5
	2.2	5	6	6	8	8	7	X	4	4	5	6	6	9	6	6
	2.3	4	6	8	0	9	7	8	X	6	7	7	5	8	9	9
	2.4	4	5	6	7	8	7	7	8	X	8	6	5	8	7	7
	2.5	4	5	0	5	7	5	6	8	9	X	7	8	8	7	6
Риски случая	3.1						4	5	6	5	4					
	3.2						0	0	0	0	0					
	3.3						5	0	0	8	8					
	3.4						5	6	9	6	5					
	3.5						7	7	7	8	8					

Составлено нами.

Примечание: Для доступности восприятия подхода к определению степени когеренции введены 2 ограничения:

1. Соотношение рисков со степенью влияния 3 и меньше будут проигнорированы. Поэтому наличие связи измеряется в диапазоне от 4 до 9.
2. В рамках настоящей работы не предполагается построение графов на основании связей в блоках с рангом IV, а именно в блоках: «Риски среды → риски среды», «Риски случая → риски среды», «Риски среды → риски случая» и «Риски случая → риски случая». Поэтому в соответствующих блоках матрицы нет показателей.

Характеристика применимости методов оценки рисков («++» – строго применим, «+» – применим, «-» – не применим согласно ГОСТа)

Наименование метода	Процесс оценки риска				
	Идентификация риска	Анализ риска			Сравнительная оценка риска
		Последствия	Вероятностные характеристики	Уровень риска	
Универсальные					
Оценка токсикологического риска	++	++	++	++	++
Структурированный анализ сценариев методом «что, если?»	++	++	++	++	++
Анализ видов и последствий отказов	++	++	++	++	++
Техническое обслуживание, направленное на обеспечение надежности	++	++	++	++	++
Анализ влияния человеческого фактора	++	++	++	++	+
Матрица последствий и вероятностей	++	++	++	++	+
Кривые FN	+	++	++	+	++
Индексы риска	+	++	++	+	++
Анализ сценариев	++	++	+	+	+
Анализ воздействия на бизнес	+	++	+	+	+
Анализ эффективности затрат	+	++	+	+	+
Мультикритериальный анализ решений	+	++	+	++	+
Ограниченно универсальные					
Анализ первопричины	-	++	++	++	++
Анализ дерева решений	-	++	++	+	+
Анализ «галстук-бабочка»	-	+	++	++	+
Исследование опасности и работоспособности	++	-	+	+	+

Наименование метода	Процесс оценки риска				
	Идентификация риска	Анализ риска			Сравнительная оценка риска
		Последствия	Вероятностные характеристики	Уровень риска	
Анализ дерева событий	+	++	+	+	-
Анализ уровней защиты	+	++	+	+	-
Не универсальные					
Анализ дерева неисправностей	+	-	++	+	+
Анализ причин и последствий	+	++	++	-	-
Анализ опасности и критических контрольных точек	++	++	-	-	-
Причинно-следственный анализ	++	++	-	-	-
Байесовский анализ и сети Байеса	-	++	-	-	++
Марковский анализ	+	++	-	-	-
Мозговой штурм	++	-	-	-	-
Структурированные интервью	++	-	-	-	-
Метод Дельфи	++	-	-	-	-
Контрольные листы	++	-	-	-	-
Предварительный анализ опасностей	++	-	-	-	-
Моделирование методом Монте-Карло	-	-	-	-	++
Анализ скрытых дефектов	+	-	-	-	-

Составлено нами по материалам ГОСТ.

Сопоставление методов оценки и бюджетных рисков («+» – применим, «-» – не применим)

Наименование метода	Наиболее подходит для оценки следующих бюджетных рисков														
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Структурированный анализ сценариев методом «что, если?»	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Анализ влияния человеческого фактора	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
Матрица последствий и вероятностей	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Кривые FN	+	-	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Индексы риска	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Анализ сценариев	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Анализ эффективности затрат	+	+	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	-	+

Составлено нами по материалам ГОСТ.

Форма для оценки динамики рисков

Риск	Уровень риска в 2013.	Уровень риска в 2014.	Уровень риска в 2015.
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
1.2 Риск инфляции.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
1.3 Риск дискретности контроля.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
1.5 Риск политической конъюнктуры.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
2.2 Риск структуры доходов бюджета.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
2.3 Риск структуры расходов бюджета.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
2.4 Риск несбалансированности бюджета.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
2.5 Риск зависимости от внешних источников.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
3.1 Риск ошибки.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
3.3 Риск экономического кризиса.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет

Риск	Уровень риска в 2013.	Уровень риска в 2014.	Уровень риска в 2015.
3.4 Риск коррупции.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет
3.5 Риск развития бюджета.	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снижался ☐ Не менялся ☐ Возрастал	☐ Снизится ☐ Не изменится ☐ Возрастет

Составлено нами.

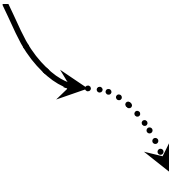
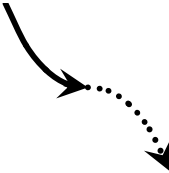
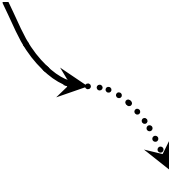
Оценочные показатели динамики рисков в группах

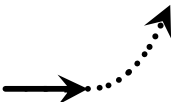
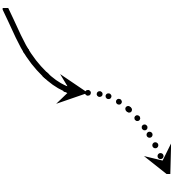
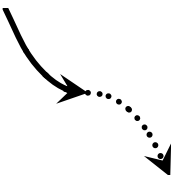
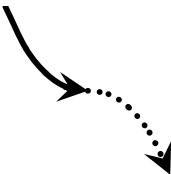
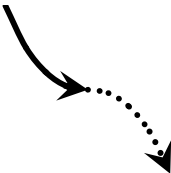
Риск	Распорядители			Получатели			Исследователи			Наблюдатели		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	4 1 0	2 3 0	1 1 3	3 2 0	2 2 1	0 1 4	2 2 1	1 1 3	0 1 4	3 2 0	1 2 2	0 1 4
1.2 Риск инфляции.	4 1 0	1 2 2	0 1 4	3 2 0	1 3 1	0 1 4	2 2 1	0 3 2	0 0 5	3 2 0	0 2 3	0 1 4
1.3 Риск дискретности контроля.	4 1 0	5 0 0	0 1 4	4 1 0	4 1 0	0 4 1	2 2 1	3 1 1	0 3 2	2 3 0	2 2 1	0 3 2
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.	4 1 0	3 2 0	0 0 5	3 2 0	3 1 1	1 2 2	2 2 1	1 1 3	0 0 5	2 3 0	1 2 2	0 0 5
1.5 Риск политической конъюнктуры.	3 2 0	2 1 2	3 2 0	3 2 0	1 2 2	2 1 2	2 2 1	2 1 2	0 3 2	2 2 1	1 2 2	0 4 1
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.	4 1 0	3 2 0	0 2 3	3 2 0	2 2 1	1 2 2	2 2 1	1 1 3	0 0 5	2 3 0	2 2 1	0 0 5
2.2 Риск структуры доходов бюджета.	3 2 0	3 1 1	4 1 0	3 2 0	1 2 2	1 1 3	2 1 2	3 1 1	1 2 2	3 1 1	0 1 4	0 0 5
2.3 Риск структуры расходов бюджета.	3 1 1	2 2 1	0 4 1	4 1 0	2 2 1	1 3 1	3 2 0	2 3 0	0 2 3	2 2 1	3 1 1	1 3 1
2.4 Риск несбалансированности бюджета.	4 1 0	2 2 1	0 1 4	3 2 0	2 2 1	0 2 3	4 1 0	2 2 1	0 0 5	3 1 1	3 1 1	0 0 5
2.5 Риск зависимости от внешних источников.	5 0 0	4 1 0	2 1 2	4 1 0	3 1 1	3 1 1	5 0 0	3 1 1	1 3 1	5 0 0	3 1 1	0 3 2
3.1 Риск ошибки.	5 0 0	5 0 0	4 0 1	5 0 0	5 0 0	3 1 1	4 1 0	3 2 0	1 1 3	3 1 1	1 1 3	0 1 4
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	5 0 0	3 1 1	2 1 2	4 1 0	2 1 2	0 2 3	4 1 0	2 0 3	0 0 5	3 1 1	1 1 3	0 1 4

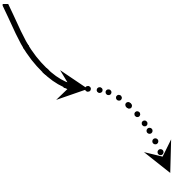
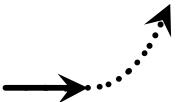
Риск	Распорядители			Получатели			Исследователи			Наблюдатели		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
3.3 Риск экономического кризиса.	4	2	1	4	2	1	4	0	1	4	1	0
	1	2	4	1	2	2	1	1	2	0	1	1
	0	1	0	0	1	2	0	4	2	1	3	4
3.4 Риск коррупции.	5	5	3	5	5	3	3	1	0	2	0	0
	0	0	2	0	0	2	1	0	2	1	0	2
	0	0	0	0	0	0	1	4	3	2	5	3
3.5 Риск развития бюджета.	3	1	1	2	2	2	1	1	2	3	1	4
	2	3	4	3	1	1	3	1	3	2	2	0
	0	1	0	0	2	2	1	3	0	0	2	1

Составлено нами по материалам опроса.

Траектории движения уровня отдельных рисков
при сравнительном сопоставлении 2013 и 2014 гг. в России

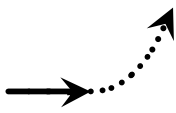
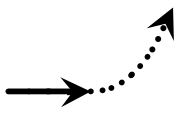
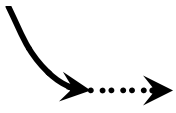
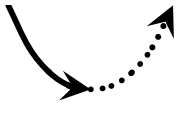
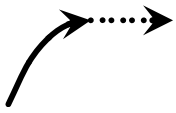
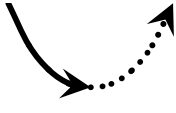
Риск	Характеристика риска в 2013.	Характеристика риска в 2014.	Траектория риска
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	Снижение	Стабилизация	
1.2 Риск инфляции.	Снижение	Стабилизация	
1.3 Риск дискретности контроля.	Снижение	Снижение	
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.	Снижение	Снижение	
1.5 Риск политической конъюнктуры.	Снижение	Рост	
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.	Снижение	Снижение	

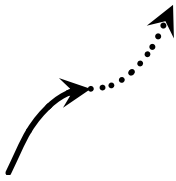
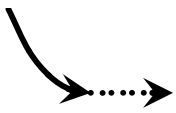
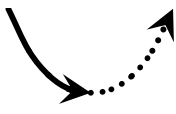
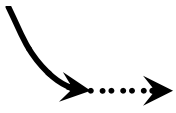
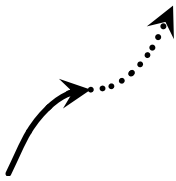
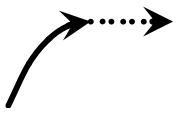
Риск	Характеристика риска в 2013.	Характеристика риска в 2014.	Траектория риска
2.2 Риск структуры доходов бюджета.	Стабилизация	Рост	
2.3 Риск структуры расходов бюджета.	Снижение	Снижение	
2.4 Риск несбалансированности бюджета.	Снижение	Снижение	
2.5 Риск зависимости от внешних источников.	Снижение	Снижение	
3.1 Риск ошибки.	Снижение	Снижение	
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	Снижение	Рост	
3.3 Риск экономического кризиса.	Снижение	Рост	

Риск	Характеристика риска в 2013.	Характеристика риска в 2014.	Траектория риска
3.4 Риск коррупции.	Снижение	Снижение	
3.5 Риск развития бюджета.	Стабилизация	Рост	

Составлено нами по материалам опроса.

Траектории движения уровня отдельных рисков при сравнительном сопоставлении
2014 и 2015 гг. в России

Риск	Характеристика риска в 2014.	Характеристика риска в 2015.	Траектория риска
1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	Стабилизация	Рост	
1.2 Риск инфляции.	Стабилизация	Рост	
1.3 Риск дискретности контроля.	Снижение	Стабилизация	
1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.	Снижение	Рост	
1.5 Риск политической конъюнктуры.	Рост	Стабилизация	
2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.	Снижение	Рост	

Риск	Характеристика риска в 2014.	Характеристика риска в 2015.	Траектория риска
2.2 Риск структуры доходов бюджета.	Рост	Рост	
2.3 Риск структуры расходов бюджета.	Снижение	Стабилизация	
2.4 Риск несбалансированности бюджета.	Снижение	Рост	
2.5 Риск зависимости от внешних источников.	Снижение	Стабилизация	
3.1 Риск ошибки.	Снижение	Рост	
3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	Рост	Рост	
3.3 Риск экономического кризиса.	Рост	Стабилизация	

Риск	Характеристика риска в 2014.	Характеристика риска в 2015.	Траектория риска
3.4 Риск коррупции.	Снижение	Стабилизация	
3.5 Риск развития бюджета.	Рост	Снижение	

Составлено нами по материалам опроса.

Определение способности существующих методов прогнозирования учитывать бюджетные риски

Методы прогнозирования	Бюджетные риски, прогнозируемые данным методом														
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Метод опроса в форме интервью	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Метод аналитических докладных записок	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+
Метод построения сценариев	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+	-	+
Метод психо-интеллектуальной генерации идей	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+
Метод комиссий («круглого стола»)	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+
Метод «Делфи»	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Метод коллективной генерации идей («мозгового штурма»)	-	-	-	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	+
Синоптический метод	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Метод управляемой генерации идей	-	-	-	-	+	-	+	+	-	-	+	+	-	+	+
Метод анкетирования	+	-	-	-	+	-	+	+	-	-	+	-	-	-	+
Методы программного и эвристического прогнозирования	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Метод скользящих средних	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Метод экспоненциального сглаживания	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Метод экстраполяции трендов	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Авторегрессионные модели	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Метод наименьших квадратов	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-
Вероятностное моделирование	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Метод морфологического анализа	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Системный анализ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Регрессионные методы	-	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	+

[illegible]

Сопоставление бюджетных рисков, вызываемых ими дефектов и методов финансирования.

№	Бюджетные риски	Дефекты	Методы финансирования								
			Из текущего дохода	Из резерва	За счет использования займа	На основе самострахования	На основе страхования	На основе нестрахового пула	За счет передачи ответственности на основе договора	На основе поддержки государственных и/или муниципальных органов	На основе спонсорства
1	1.1 Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
2		«институциональный дефект»			+		+		+	+	
3	1.2 Риск инфляции.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
4		«институциональный дефект»			+		+		+	+	
5	1.3 Риск дискретности контроля.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
6		«институциональный дефект»			+		+		+	+	
7		«системный дефект»			+			+	+	+	+
8	1.4 Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.	«системный дефект»			+			+	+	+	+
9	1.5 Риск политической конъюнктуры.	«институциональный дефект»			+		+		+	+	
10	2.1 Риск ритмичности поступлений и платежей.	«системный дефект»			+			+	+	+	+
11	2.2 Риск структуры доходов бюджета.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	

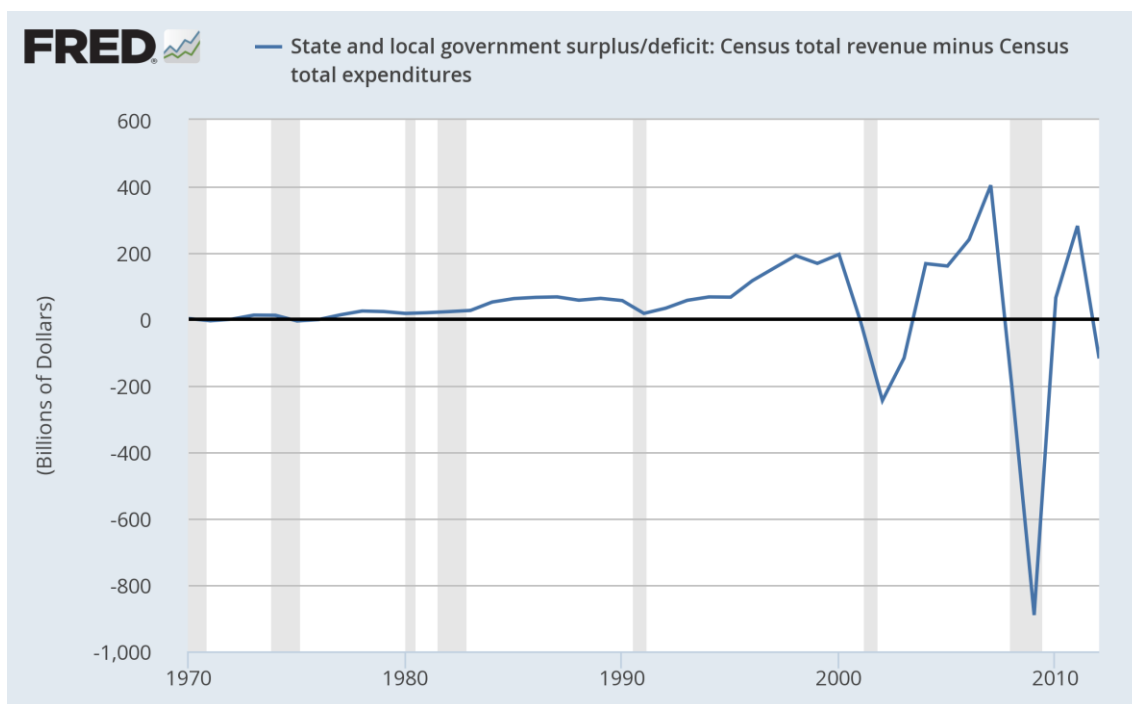
№	Бюджетные риски	Дефекты	Методы финансирования								
			Из текущего дохода	Из резерва	За счет использования займа	На основе самострахования	На основе страхования	На основе нестрахового пула	За счет передачи ответственности на основе договора	На основе поддержки государственных и/или муниципальных органов	На основе спонсорства
12		«системный дефект»			+			+	+	+	+
13	2.3 Риск структуры расходов бюджета.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
14		«системный дефект»			+			+	+	+	+
15	2.4 Риск несбалансированности бюджета.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
16		«институциональный дефект»			+		+		+	+	
17	2.5 Риск зависимости от внешних источников.	«системный дефект»			+			+	+	+	+
18	3.1 Риск ошибки.	«план/факт дефект»		+	+				+	+	
19	3.2 Риск объективной непредсказуемости ситуации.	«дефект непредсказуемости»	+	+			+		+	+	+
20	3.3 Риск экономического кризиса.	«институциональный дефект»			+		+		+	+	
21		«дефект непредсказуемости»	+	+			+		+	+	+
22	3.4 Риск коррупции.	«институциональный дефект»			+		+		+	+	
23	3.5 Риск развития бюджета.	«институциональный дефект»			+		+		+	+	
24		«дефект непредсказуемости»	+	+			+		+	+	+

Оценка возможности внедрения процедуры учета бюджетных рисков в бюджетный процесс

Характеристики разумности	Наличие предложенных характеристик при внедрении процедуры учета бюджетных рисков в бюджетный процесс
Наличие объективной необходимости и правообеспечения	Присутствует. Необходимость применения оценки бюджетных рисков при подготовке, рассмотрении, принятии и исполнении бюджета продиктована сложностью бюджетного механизма и возрастанием степени его участия в процессе перераспределения финансовых ресурсов в национальной экономике. Правообеспеченность находится в стадии развития, но внушает надежду упоминание необходимости анализа и учета рисков при подготовке бюджетного прогноза в проекте постановления Правительства РФ. По мере накопления практического опыта подготовки такого прогноза неизбежно будет проходить процесс накопления нормативно-правового обеспечения.
Согласованность масштабов с объемами реальных ресурсов	Присутствует. Внедрение оценки бюджетных рисков в практику бюджетного процесса не потребует дополнительных финансовых ресурсов. Положительный эффект от процедур анализа, прогнозирования и предупреждения вероятных рисков бюджета может принести значительную пользу не только в виде повышения качества бюджетного процесса, но и в виде повышения эффективности сбора средств в бюджет и обеспечения реальной экономии на расходах.
Наличие возможности выбора регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации	Присутствует. Принимая во внимание многообразие факторов бюджетных рисков и, предполагая, что в распоряжении агентов находится только малая часть рычагов управления факторами, мы считаем, что регулятивных мер все равно будет достаточно. Эти меры касаются регулирования уровня бюджетных рисков системы. В меньшей степени они могут оказать влияние на снижение рисков среды. Наконец, в самой незначительной степени агенты могут оказывать регулирующее воздействие на риски случая.

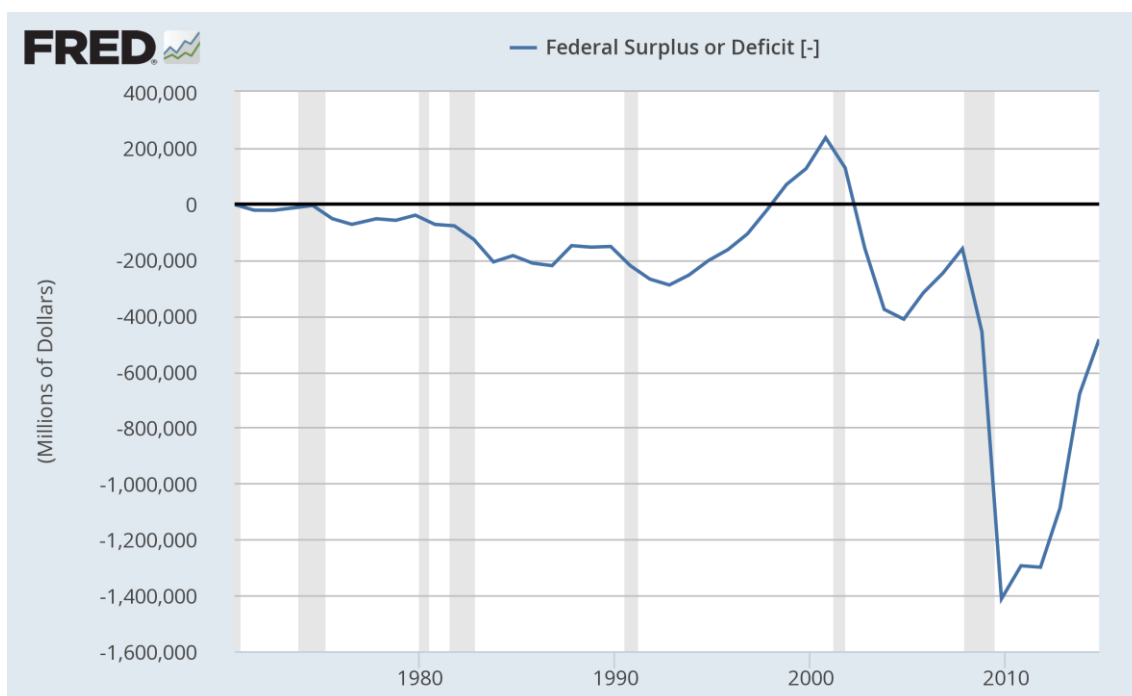
Характеристики разумности	Наличие предложенных характеристик при внедрении процедуры учета бюджетных рисков в бюджетный процесс
Наличие возможности объективного контроля выполнения намеченного действия с точки зрения достижения намеченных результатов	Присутствует. Поскольку приоритетной задачей внедрения анализа бюджетных рисков является общее повышение эффективности процедур бюджетного процесса, осуществление контроля может производиться путем сравнения итогов исполнения бюджета с учетом мер по предупреждению рисков и без таковых. В итоге можно получить оценку эффекта от предложенной бюджетной новации.

Составлено нами.



Составлено по данным: US Office of Management and Budget
(<http://research.stlouisfed.org>)

Рис. 1 Динамика совокупного дефицита штатов за период 1970-2014 гг.



Составлено по данным: US Office of Management and Budget
(<http://research.stlouisfed.org>)

Рис. 1 Динамика дефицита федерального бюджета США за период 1970-2015 гг.

Показатели доходов и расходов, зафиксированные в региональных нормативных актах
и рассчитанная на их основе величина индикатора риска

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
Курганская область			
План на 2008.	17270517	18484752	0,58
1 изменение в план 2008.	17270517	18484752	0,58
2 изменение в план 2008.	19014067	20397462	0,62
3 изменение в план 2008.	19516794	20900190	0,59
4 изменение в план 2008.	20038407	20796819	0,17
Отчет об исполнении за 2008.	19872364	20187467	0,03
План на 2009.	22428673	23627472	0,34
1 изменение в план 2009.	22428673	23627472	0,34
2 изменение в план 2009.	21053397	22438999	0,34
3 изменение в план 2009.	21099601	22485203	0,51
4 изменение в план 2009.	22199965	23585567	0,46
5 изменение в план 2009.	22454597	23840199	0,45
6 изменение в план 2009.	22428673	23627472	0,34
Отчет об исполнении за 2009.	22492068	22370377	0,00
План на 2010.	18326699	19148283	0,24
1 изменение в план 2010.	19246280	21210420	1,18
2 изменение в план 2010.	21543305	23507445	0,95
3 изменение в план 2010.	21633015	23597155	0,94
4 изменение в план 2010.	21949098	23913238	0,92
5 изменение в план 2010.	24393623	26357763	0,75
6 изменение в план 2010.	24506779	26470920	0,74
7 изменение в план 2010.	25118044	27082184	0,71
8 изменение в план 2010.	25190541	27030058	0,62
Отчет об исполнении за 2010.	25381014	25551228	0,01
План на 2011.	20327003	22031075	0,81
1 изменение в план 2011.	25477084	28098229	1,20
2 изменение в план 2011.	26493054	29114199	1,11
3 изменение в план 2011.	27780166	30401310	1,02
Отчет об исполнении за 2011.	27583645	28328968	0,09
План на 2012.	23219734	25134532	0,78
1 изменение в план 2012.	26549864	29411330	1,31
2 изменение в план 2012.	27787520	30755307	1,29
3 изменение в план 2012.	28499062	31466849	1,23
4 изменение в план 2012.	28907591	31151046	0,70
Отчет об исполнении за 2012.	28631688	29700278	0,17
План на 2013.	25090890	27271864	0,87
1 изменение в план 2013.	27834535	30927859	1,39
2 изменение в план 2013.	28943484	32044063	1,29
3 изменение в план 2013.	29148694	32249273	1,28
4 изменение в план 2013.	29104474	32196263	1,27

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
Отчет об исполнении за 2013.	28263656	30155917	0,52
План на 2014.	30280014	34143004	1,80
1 изменение в план 2014.	32712935	36962715	1,87
2 изменение в план 2014.	31794295	36259362	2,16
3 изменение в план 2014.	32727837	36288725	1,33
4 изменение в план 2014.	33119346	36646045	1,28
Отчет об исполнении за 2014.	28762385	32654934	2,01
План на 2015.	31945495	36004280	1,79
1 изменение в план 2015.	32712935	36962715	1,87
Свердловская область			
План на 2008.	119346526	122992199	0,11
1 изменение в план 2008.	109527594	112526121	0,09
2 изменение в план 2008.	119787603	123116942	0,09
3 изменение в план 2008.	119346525	122992199	0,11
Отчет об исполнении за 2008.	118653024	120316128	0,02
План на 2009.	109364987	109364987	0,00
1 изменение в план 2009.	115069640	116542906	0,02
2 изменение в план 2009.	94200263	105265434	1,54
3 изменение в план 2009.	94200263	105265434	1,54
Отчет об исполнении за 2009.	103324116	103731414	0,00
План на 2010.	82211728	91499645	1,43
1 изменение в план 2010.	89981790	102383451	2,08
2 изменение в план 2010.	104696134	110693893	0,39
3 изменение в план 2010.	104696134	110693893	0,39
4 изменение в план 2010.	115689927	120494898	0,21
Отчет об исполнении за 2010.	120721985	117370467	0,10
План на 2011.	113732064	123375172	0,83
1 изменение в план 2011.	117427532	130654738	1,42
2 изменение в план 2011.	141900933	154176716	0,86
3 изменение в план 2011.	141900933	154539164	0,91
4 изменение в план 2011.	141828152	154466383	0,91
Отчет об исполнении за 2011.	139501807	145871785	0,25
План на 2012.	133105366	144687743	0,87
1 изменение в план 2012.	144922412	159440200	1,14
2 изменение в план 2012.	146895312	163756425	1,48
3 изменение в план 2012.	146895312	165756425	1,82
Отчет об исполнении за 2012.	154685910	155924495	0,01
План на 2013.	151554818	167583785	1,26
1 изменение в план 2013.	157986852	177788123	1,74
2 изменение в план 2013.	162684452	191065871	3,23
3 изменение в план 2013.	156357764	186935630	3,99
Отчет об исполнении за 2013.	154187405	180427332	3,09
План на 2014.	164916420	190382486	2,58
1 изменение в план 2014.	170958883	197447759	2,59
3 изменение в план 2014.	165817145	189722455	2,27
Отчет об исполнении за 2014.	164583873	184438775	1,62

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
План на 2015.	171473326	200266585	3,01
1 изменение в план 2015.	176294279	199176760	1,86
Тюменская область			
План на 2008.	86052731	101104847	3,25
1 изменение в план 2008.	86755636	101807752	3,20
2 изменение в план 2008.	102785450	128785459	6,36
3 изменение в план 2008.	106177077	132177086	6,00
4 изменение в план 2008.	123155358	140716291	2,22
Отчет об исполнении за 2008.	130647292	123739303	0,37
План на 2009.	110252476	134992978	5,13
1 изменение в план 2009.	55069808	87985621	27,57
2 изменение в план 2009.	55350965	88266778	27,35
3 изменение в план 2009.	57650965	90566778	25,61
4 изменение в план 2009.	80012211	111291522	13,64
Отчет об исполнении за 2009.	112032573	112760681	0,01
План на 2010.	86807279	92101197	0,44
1 изменение в план 2010.	106672313	130063955	4,92
2 изменение в план 2010.	129209572	149546922	2,67
Отчет об исполнении за 2010.	134072691	131554402	0,04
План на 2011.	102380720	108299608	0,39
1 изменение в план 2011.	127019423	151989502	4,03
2 изменение в план 2011.	147374468	169765827	2,50
3 изменение в план 2011.	171120766	180179245	0,33
Отчет об исполнении за 2011.	172882017	161099456	0,62
План на 2012.	123478943	139810844	1,93
1 изменение в план 2012.	123697910	140029811	1,92
2 изменение в план 2012.	141088523	182271765	8,21
3 изменение в план 2012.	158492728	192330168	4,68
Отчет об исполнении за 2012.	165190029	169973235	0,10
План на 2013.	122066074	143132656	3,17
1 изменение в план 2013.	122722263	144846715	3,44
2 изменение в план 2013.	124497346	161110787	8,32
3 изменение в план 2013.	124497346	161110898	8,32
Отчет об исполнении за 2013.	113186310	145511905	7,90
План на 2014.	120746102	125155555	0,16
1 изменение в план 2014.	123777328	138374638	1,55
2 изменение в план 2014.	130064508	141354638	0,87
Отчет об исполнении за 2014.	144415932	135288809	0,53
План на 2015.	111042317	118207252	0,49
1 изменение в план 2015.	111042317	118207252	0,49
2 изменение в план 2015.	111042317	118207252	0,49

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
3 изменение в план 2015.	111042317	118207252	0,49
4 изменение в план 2015.	112969191	130335505	2,56
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра			
План на 2008.	112926815	129945417	2,46
1 изменение в план 2008.	118029585	135048188	2,27
2 изменение в план 2008.	118738194	136191001	2,35
3 изменение в план 2008.	118962157	136396108	2,34
4 изменение в план 2008.	127195416	144444044	2,02
5 изменение в план 2008.	139793740	152070258	0,89
Отчет об исполнении за 2008.	139738024	142700716	0,06
План на 2009.	140467571	158489781	1,82
1 изменение в план 2009.	140937249	158959459	1,81
2 изменение в план 2009.	70855165	96787060	12,18
3 изменение в план 2009.	74441886	99359181	10,44
4 изменение в план 2009.	89870779	101824266	1,95
5 изменение в план 2009.	103782391	108449177	0,24
6 изменение в план 2009.	104194094	111865980	0,63
7 изменение в план 2009.	104471858	112109699	0,62
Отчет об исполнении за 2009.	109028623	109905427	0,01
План на 2010.	117043651	123476630	0,36
1 изменение в план 2010.	108977190	115410170	0,41
2 изменение в план 2010.	115155940	121588920	0,37
3 изменение в план 2010.	117043651	123476630	0,36
4 изменение в план 2010.	117214704	123647683	0,36
Отчет об исполнении за 2010.	121066825	120780638	0,00
План на 2011.	124035157	124035157	0,00
1 изменение в план 2011.	134400626	134400626	0,00
2 изменение в план 2011.	140743109	140743109	0,00
3 изменение в план 2011.	152100183	152100183	0,00
Отчет об исполнении за 2011.	157314415	149661005	0,31
План на 2012.	143706180	143706180	0,00
1 изменение в план 2012.	145019419	145019419	0,00
2 изменение в план 2012.	156223744	156223744	0,00
3 изменение в план 2012.	156889094	169664094	0,77
4 изменение в план 2012.	158484388	171259388	0,75
Отчет об исполнении за 2012.	157779470	167926419	0,49
План на 2013.	152459897	152459897	0,00
1 изменение в план 2013.	155038164	177038164	2,20
2 изменение в план 2013.	136262474	172347963	6,91
Отчет об исполнении за 2013.	136684548	166916682	5,00

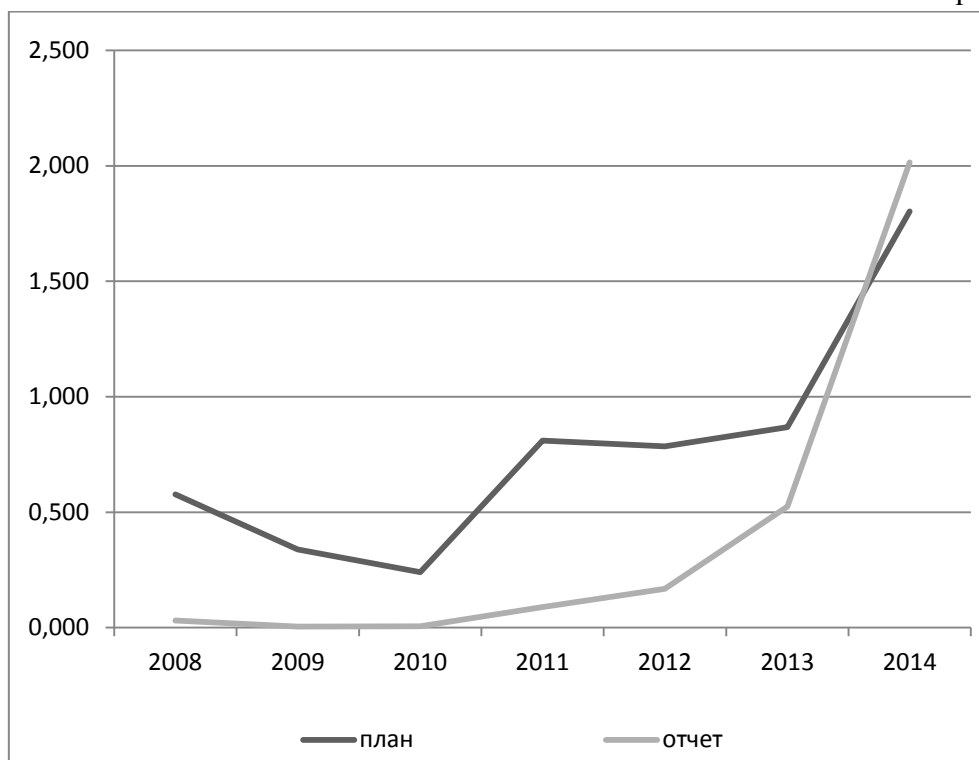
Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
План на 20014.	166428004	187505880	1,78
1 изменение в план 2014.	166829278	187907155	1,77
2 изменение в план 2014.	167356335	185254519	1,29
3 изменение в план 2014.	168174851	186073035	1,28
4 изменение в план 2014.	169143185	187041369	1,26
5 изменение в план 2014.	178274586	187041369	0,29
Отчет об исполнении за 2014.	197018720	184362621	0,55
План на 2015.	187571576	195136808	0,20
1 изменение в план 2015.	193836542	201401775	0,18
2 изменение в план 2015.	194671365	209945461	0,71
Челябинская область			
План на 2008.	60900722	60900722	0,00
1 изменение в план 2008.	62593120	62593120	
2 изменение в план 2008.	63719730	65762211	0,12
3 изменение в план 2008.	64715940	72256870	1,52
4 изменение в план 2008.	64715940	72256870	1,52
5 изменение в план 2008.	68239759	77904289	2,19
6 изменение в план 2008.	71092836	82621511	2,82
7 изменение в план 2008.	75050861	86902536	2,69
8 изменение в план 2008.	76169876	88514869	2,82
9 изменение в план 2008.	76598093	88882325	2,77
Отчет об исполнении за 2008.	79786544	83077487	0,20
План на 2009.	62516814	62516814	0,00
1 изменение в план 2009.	62516814	62516814	0,00
2 изменение в план 2009.	64621124	64993924	0,00
3 изменение в план 2009.	66499418	78995317	3,71
4 изменение в план 2009.	67306153	76411038	2,01
5 изменение в план 2009.	67306153	76411038	2,01
6 изменение в план 2009.	70226025	79326013	1,86
7 изменение в план 2009.	72128934	81146669	1,74
8 изменение в план 2009.	73365824	81638655	1,43
Отчет об исполнении за 2009.	66462627	69708086	0,28
План на 2010.	61110622	71915757	3,32
1 изменение в план 2010.	61144469	72282453	3,50
2 изменение в план 2010.	63377359	74517097	3,28
3 изменение в план 2010.	63402521	74686110	3,36
4 изменение в план 2010.	65063042	76346629	3,20
5 изменение в план 2010.	65723242	77305890	3,30
6 изменение в план 2010.	69442539	79338341	2,22
7 изменение в план 2010.	71273489	80566447	1,88

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
8 изменение в план 2010.	72342239	81635198	1,83
9 изменение в план 2010.	73853905	83918594	2,04
10 изменение в план 2010.	75962823	86027512	1,94
11 изменение в план 2010.	76417389	86482078	1,91
12 изменение в план 2010.	76547074	86611762	1,91
13 изменение в план 2010.	81688877	86806863	0,46
Отчет об исполнении за 2010.	82803957	83339788	0,01
План на 2011.	77503026	83688165	0,74
1 изменение в план 2011.	77503026	83918236	0,79
2 изменение в план 2011.	79070210	85556868	0,78
3 изменение в план 2011.	79999638	86486296	0,76
4 изменение в план 2011.	80187656	90172841	1,72
5 изменение в план 2011.	84464363	94449548	1,56
6 изменение в план 2011.	84899546	94884731	1,55
7 изменение в план 2011.	90141635	100275678	1,42
8 изменение в план 2011.	90311328	100445371	1,41
9 изменение в план 2011.	90484902	100618944	1,41
10 изменение в план 2011.	91602511	101736553	1,38
11 изменение в план 2011.	91747838	101881880	1,37
Отчет об исполнении за 2011.	90277404	96547249	0,56
План на 2012.	84025524	84025524	0,00
1 изменение в план 2012.	84025524	84025524	0,00
2 изменение в план 2012.	87426014	87426014	0,00
3 изменение в план 2012.	91189480	91189480	0,00
4 изменение в план 2012.	91359810	96756491	0,41
5 изменение в план 2012.	92122652	99079519	0,66
6 изменение в план 2012.	92656583	102194475	1,20
7 изменение в план 2012.	95964175	105985904	1,23
8 изменение в план 2012.	95964175	105985904	1,23
9 изменение в план 2012.	97816527	106168928	0,84
Отчет об исполнении за 2012.	98553084	97578464	0,01
План на 2013.	85728665	95725823	1,52
1 изменение в план 2013.	86516731	96644074	1,53
2 изменение в план 2013.	86584480	98440405	2,06
3 изменение в план 2013.	91225136	103121027	1,88
4 изменение в план 2013.	91525616	104442609	2,18
5 изменение в план 2013.	91871371	106029626	2,57
6 изменение в план 2013.	94244836	111362038	3,48
7 изменение в план 2013.	95626842	112744044	3,39
8 изменение в план 2013.	98014143	113150718	2,58
9 изменение в план 2013.	97992318	112535503	2,39
Отчет об исполнении за 2013.	98387746	109590706	1,45

Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
План на 2014.	98995159	111310895	1,72
1 изменение в план 2014.	103465361	115781097	1,58
2 изменение в план 2014.	104072707	116388444	1,56
3 изменение в план 2014.	104486012	116801748	1,55
4 изменение в план 2014.	104530393	116846129	1,55
5 изменение в план 2014.	104841858	117157594	1,54
6 изменение в план 2014.	105501884	117817620	1,52
7 изменение в план 2014.	106076428	118392164	1,51
8 изменение в план 2014.	111216175	119417990	0,63
Отчет об исполнении за 2014.	112631479	116905834	0,17
План на 2015.	101582091	113386801	1,51
1 изменение в план 2015.	102611865	114416575	1,48
2 изменение в план 2015.	102824437	114629147	1,48
3 изменение в план 2015.	105068868	116873578	1,42
4 изменение в план 2015.	102222505	113029616	1,26
5 изменение в план 2015.	102263248	113070359	1,26
6 изменение в план 2015.	107459185	118266296	1,15
7 изменение в план 2015.	108181247	118988358	1,13
8 изменение в план 2015.	111337383	122144494	1,07
9 изменение в план 2015.	114364630	125171741	1,02
Ямало-Ненецкий автономный округ			
План на 2008.	50566562	57857418	2,27
1 изменение в план 2008.	51304914	58329184	2,06
2 изменение в план 2008.	51569129	58593399	2,04
3 изменение в план 2008.	61404369	61640469	0,00
Отчет об исполнении за 2008.	66642409	60026766	1,37
План на 2009.	55928478	63565256	2,05
1 изменение в план 2009.	50930285	50930285	0,00
2 изменение в план 2009.	50939100	50939100	0,00
3 изменение в план 2009.	55428993	55428993	0,00
4 изменение в план 2009.	56667173	56667173	0,00
5 изменение в план 2009.	61077588	57348727	0,50
Отчет об исполнении за 2009.	65795644	54530849	4,41
План на 2010.	58854343	58854343	0,00
1 изменение в план 2010.	65093455	65093455	0,00
2 изменение в план 2010.	65793455	65793455	0,00
3 изменение в план 2010.	72833621	72833621	0,00
4 изменение в план 2010.	78936548	76871144	0,09
Отчет об исполнении за 2010.	82318705	73782519	1,50
План на 2011.	91350866	91350866	0,00

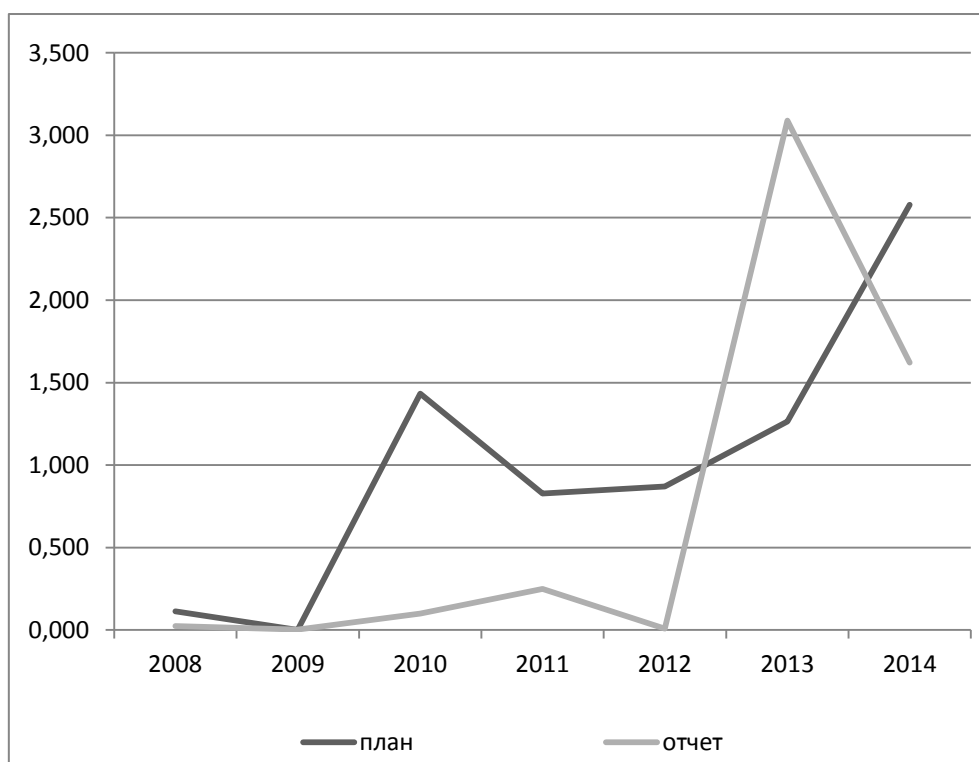
Стадия	Доходы (тыс. руб.)	Расходы (тыс. руб.)	Индикатор риска
1 изменение в план 2011.	93306349	93306349	0,00
2 изменение в план 2011.	106306349	106306349	0,00
3 изменение в план 2011.	109406349	109406349	0,00
4 изменение в план 2011.	120039166	133482943	1,41
5 изменение в план 2011.	118052952	133082608	1,80
Отчет об исполнении за 2011.	113034686	125179618	1,30
План на 2012.	122462418	122462418	0,00
1 изменение в план 2012.	137673848	137673848	0,00
2 изменение в план 2012.	137901535	148006999	0,63
3 изменение в план 2012.	137901535	149162832	0,77
4 изменение в план 2012.	119865621	147148128	5,26
Отчет об исполнении за 2012.	121206809	141635109	3,03
План на 2013.	105136939	120718131	2,39
1 изменение в план 2013.	119443632	135789673	2,06
2 изменение в план 2013.	115019222	135944066	3,49
Отчет об исполнении за 2013.	113961910	131545351	2,57
План на 2014.	98638170	108219393	1,07
1 изменение в план 2014.	118206290	128244475	0,83
Отчет об исполнении за 2014.	137929127	135211351	0,05
План на 2015.	107579080	117249240	0,93
1 изменение в план 2015.	107579080	117249240	0,93
2 изменение в план 2015.	107676500	117346660	0,92
3 изменение в план 2015.	107676500	117346660	0,92
4 изменение в план 2015.	110339475	120161856	0,91

Рассчитано нами по данным законов Курганской, Свердловской, Тюменской и Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа–Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.



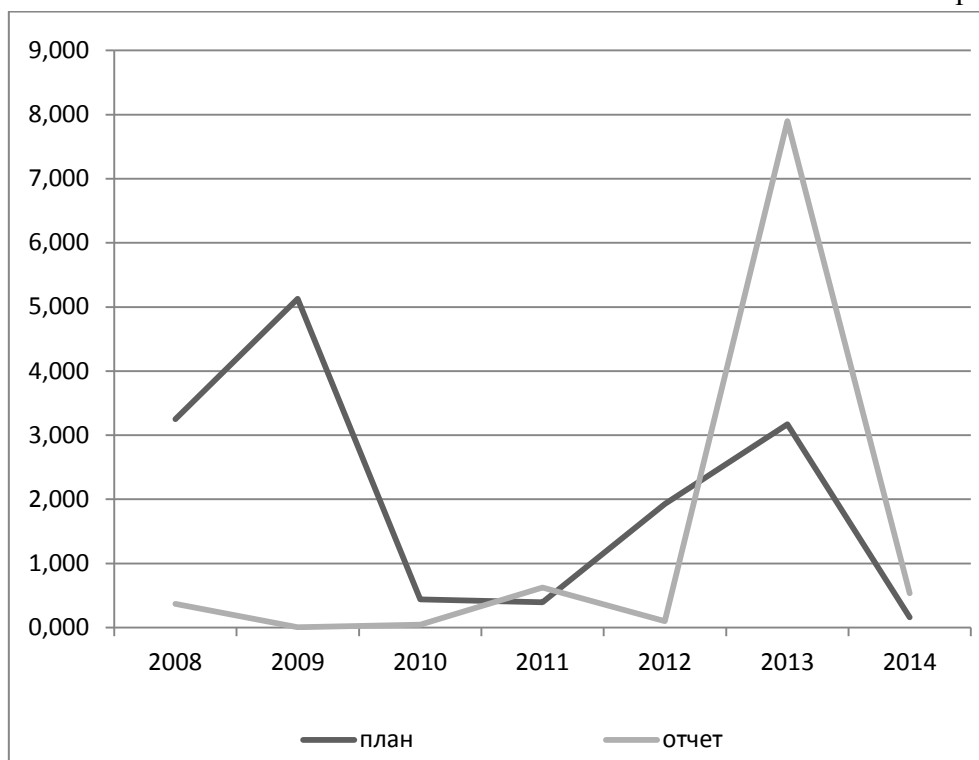
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Курганской области за период 2008-2014 гг.



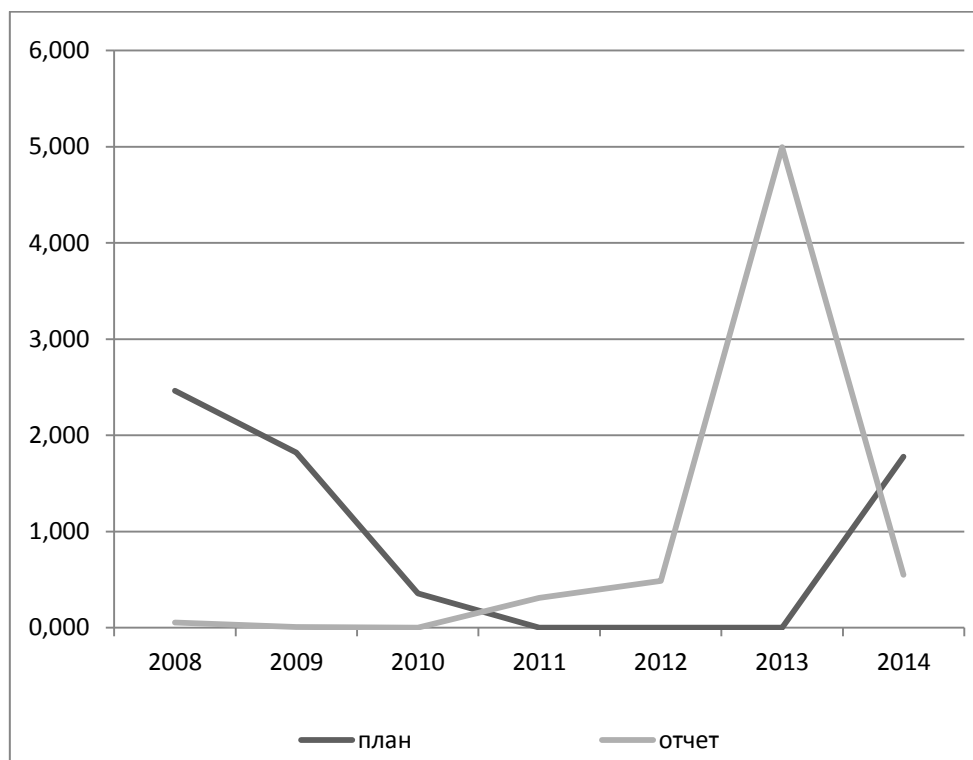
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Свердловской области за период 2008-2014 гг.



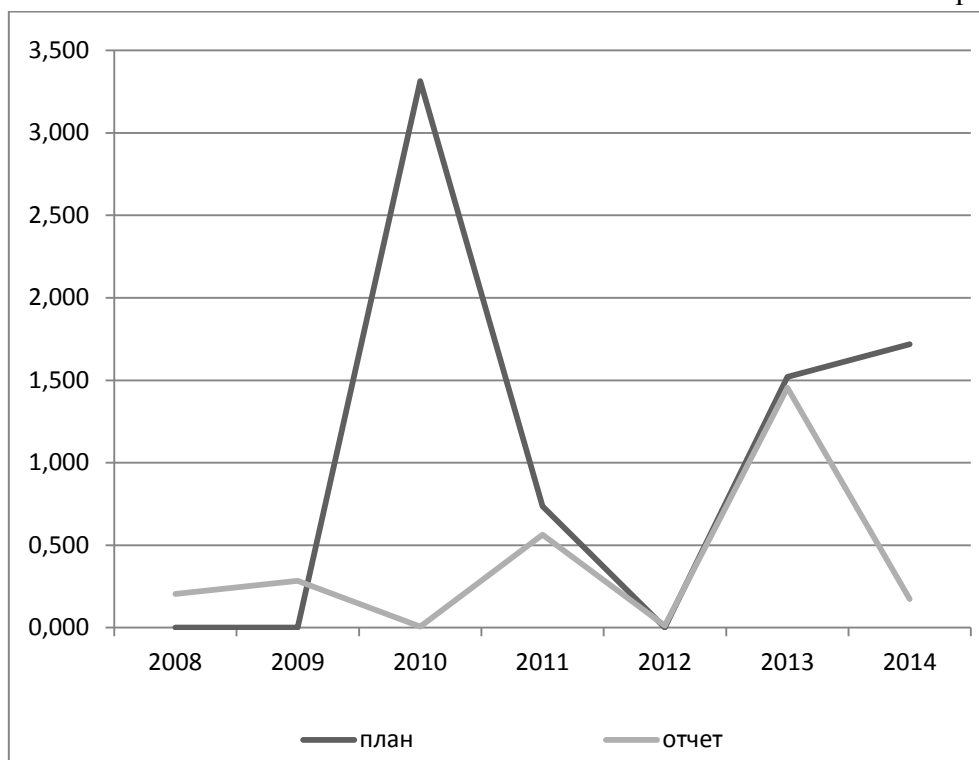
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Тюменской области за период 2008-2014 гг.



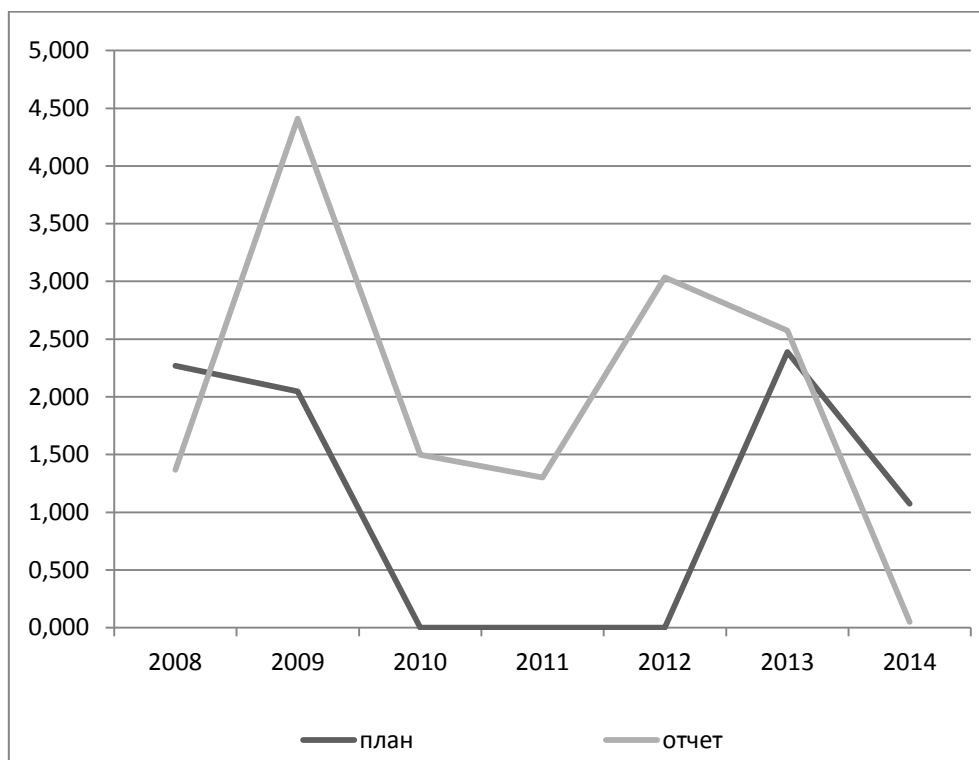
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2008-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Челябинской области за период 2008-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление бюджетного риска несбалансированности в плановых (первый план) и отчетных бюджетах Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2008-2014 гг.

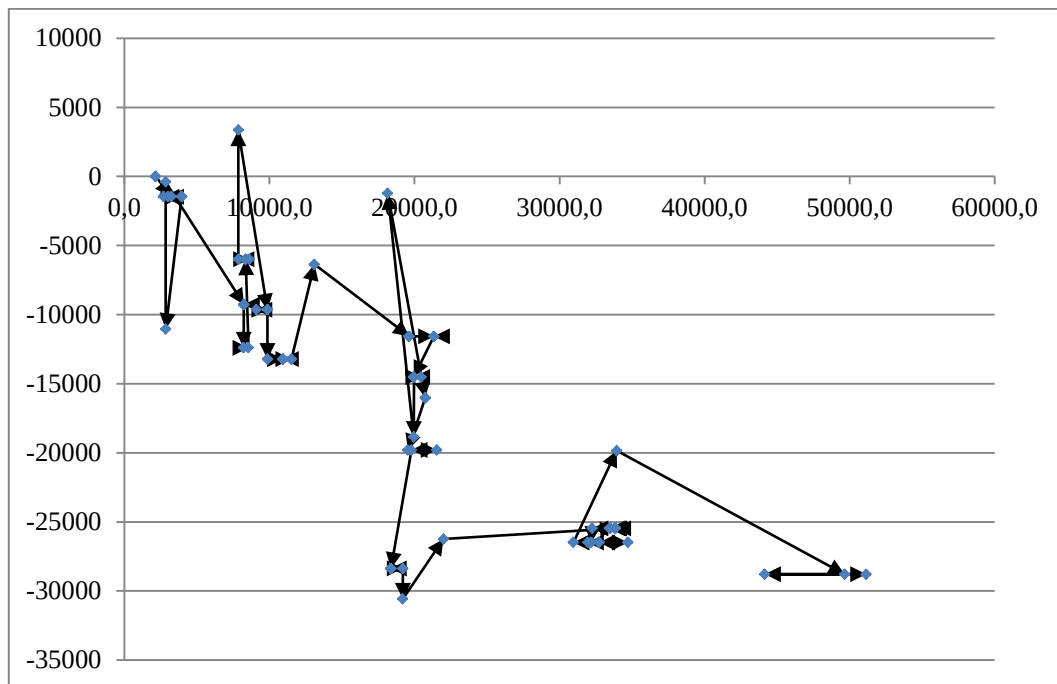


Рис. 1 Сопоставление размеров дефицита (ось Y) и госдолга (ось X) Свердловской области ежемесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.

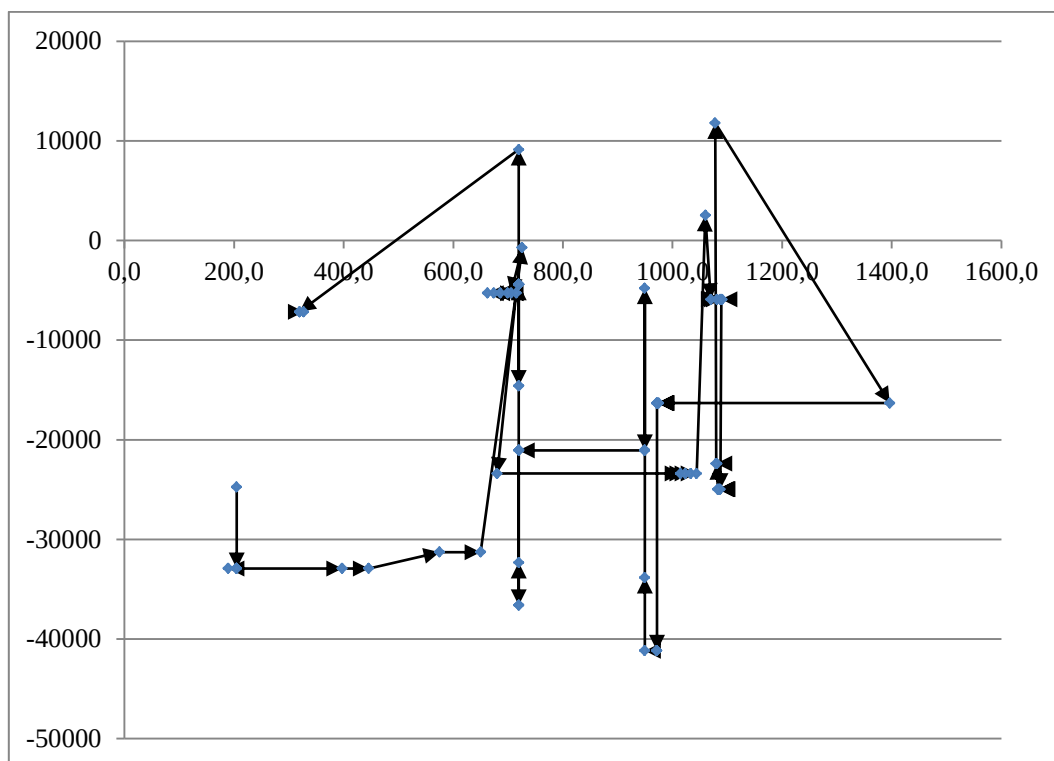


Рис. 1 Сопоставление размеров дефицита (ось Y) и госдолга (ось X) Тюменской области ежемесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.

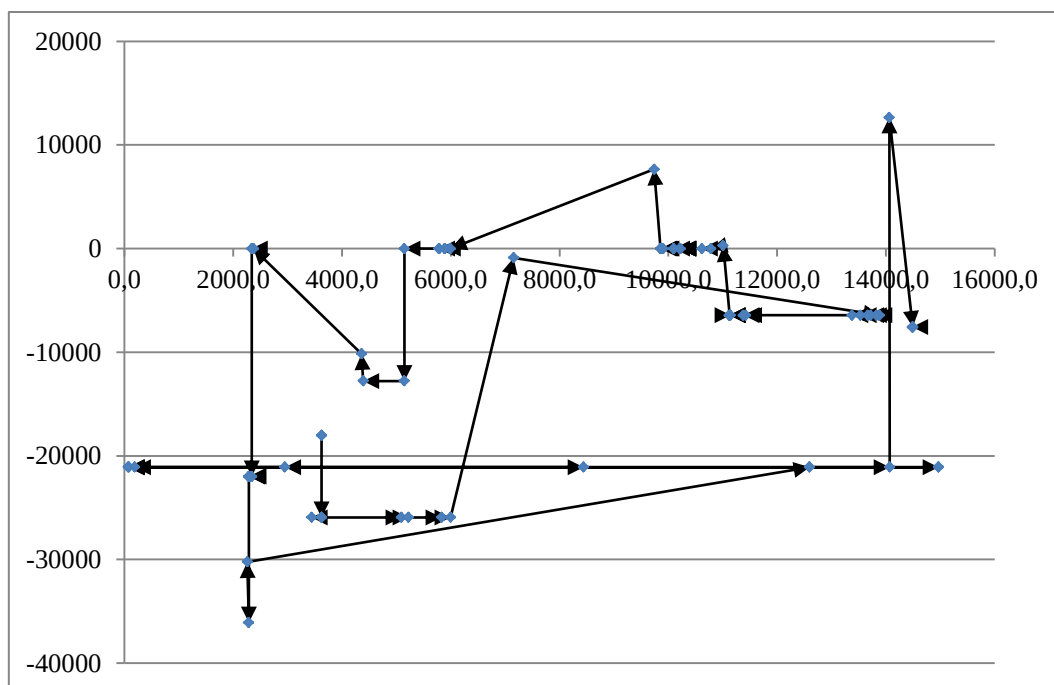


Рис. 2 Сопоставление размеров дефицита (ось Y) и госдолга (ось X) Ханты-Мансийского автономного округа-Югры ежемесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.

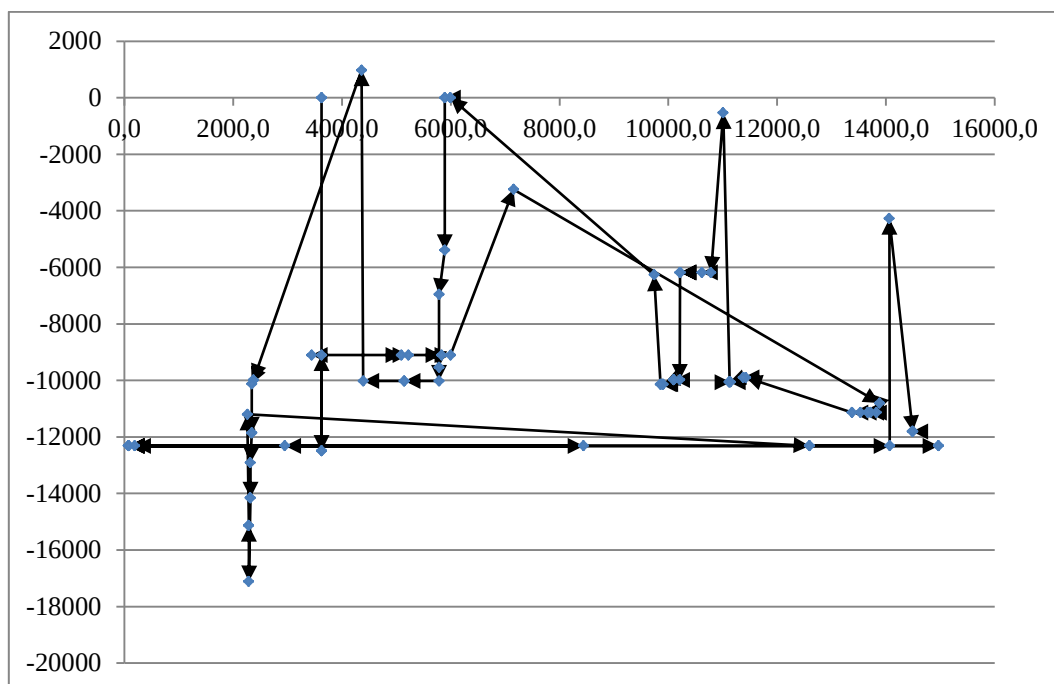


Рис. 1 Сопоставление размеров дефицита (ось Y) и госдолга (ось X) Челябинской области ежемесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.

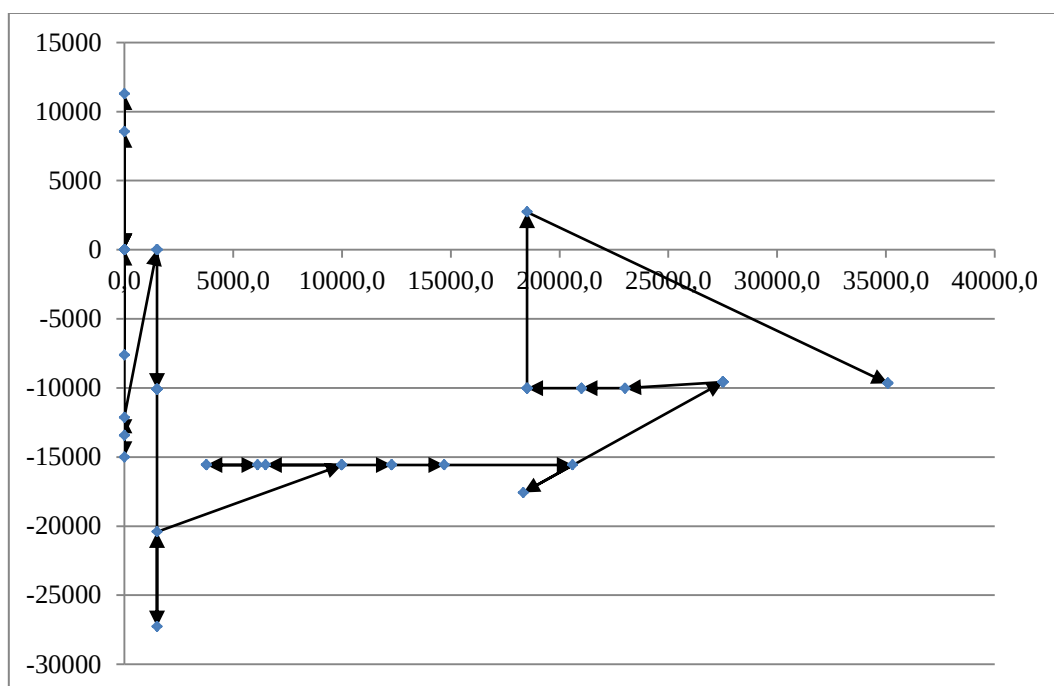
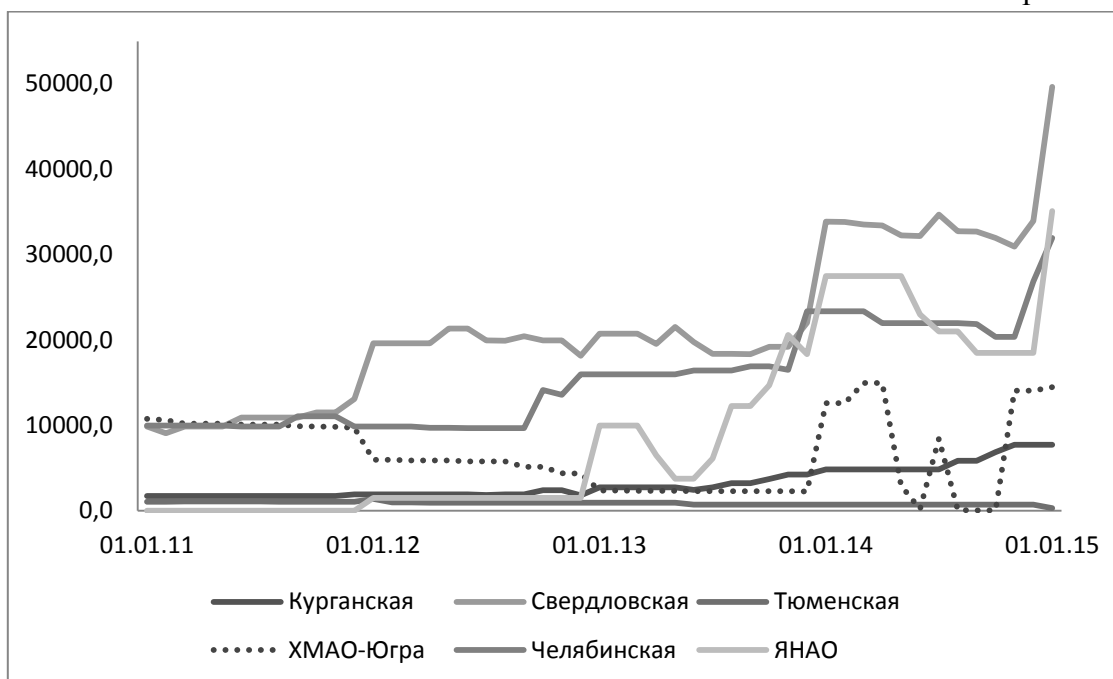
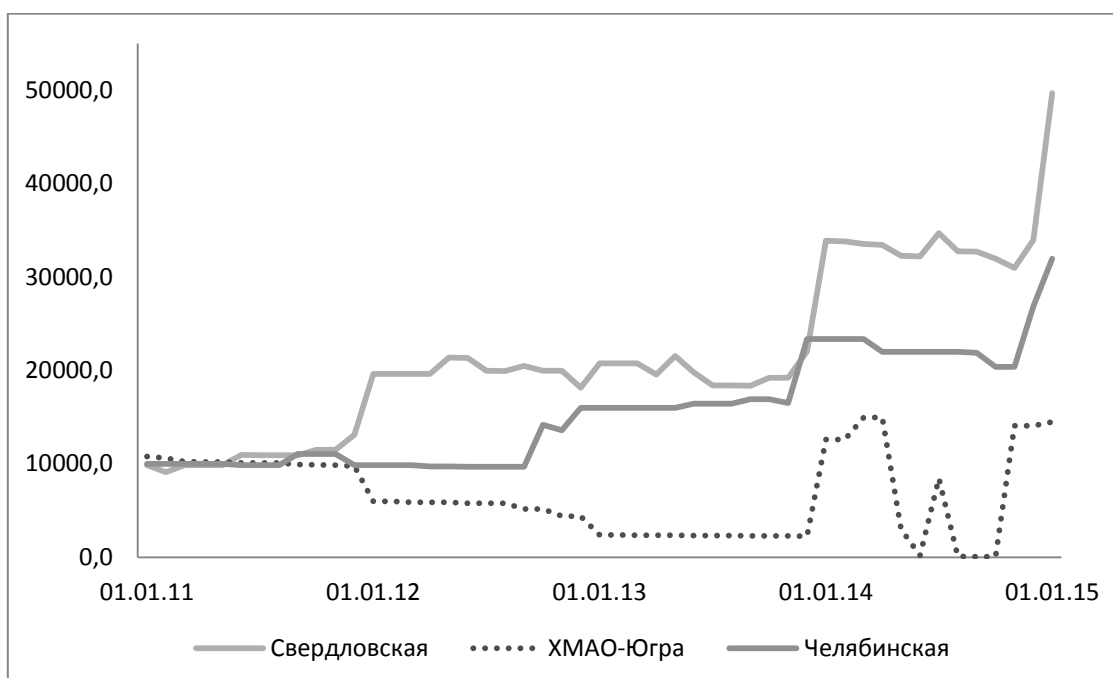


Рис. 2 Сопоставление размеров дефицита (ось Y) и госдолга (ось X) Ямало-Ненецкого автономного округа ежемесячно за период 01.01.2009-01.01.2015 гг.



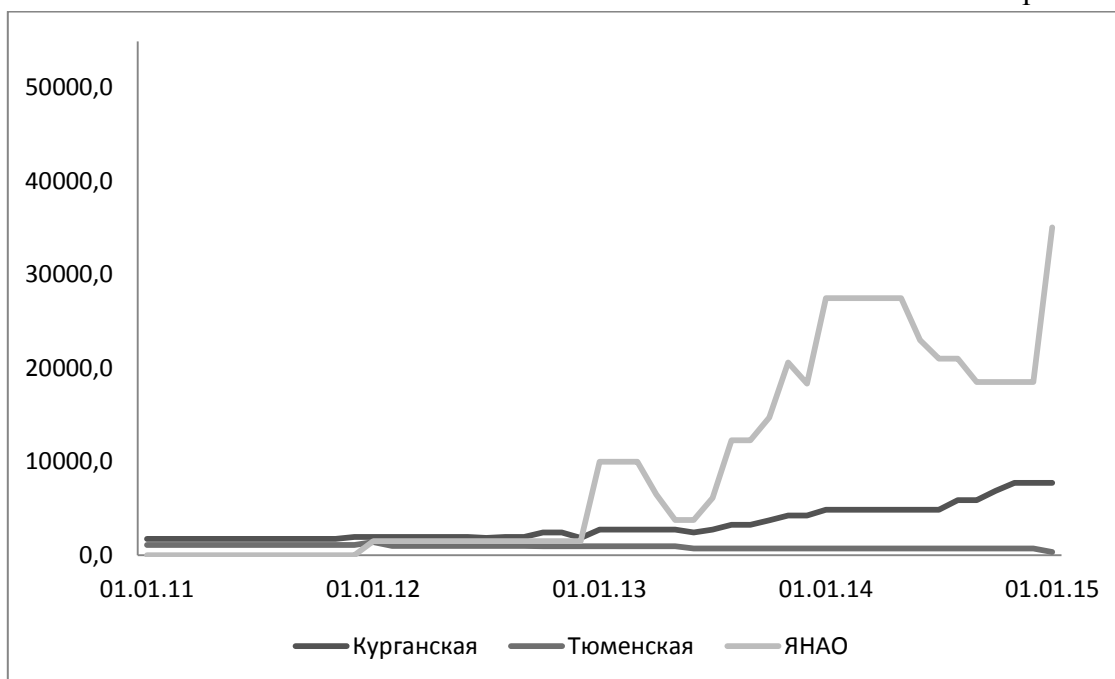
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика государственного долга Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



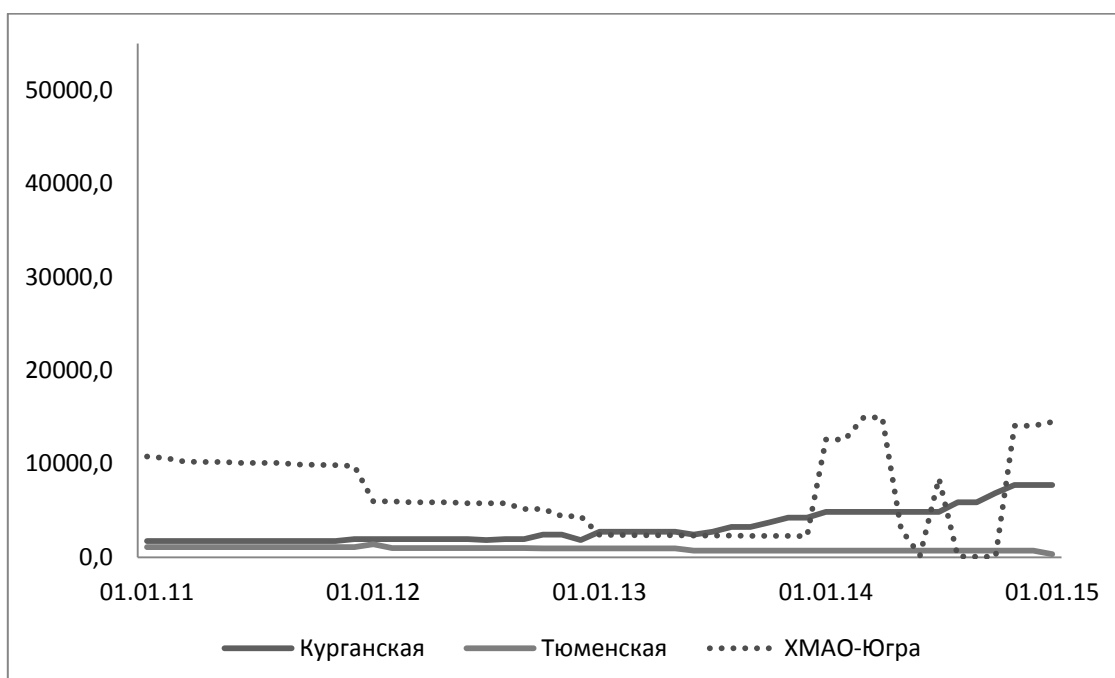
Составлено нами.

Рис. 2 Динамика государственного долга Свердловской, Челябинской областей и Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



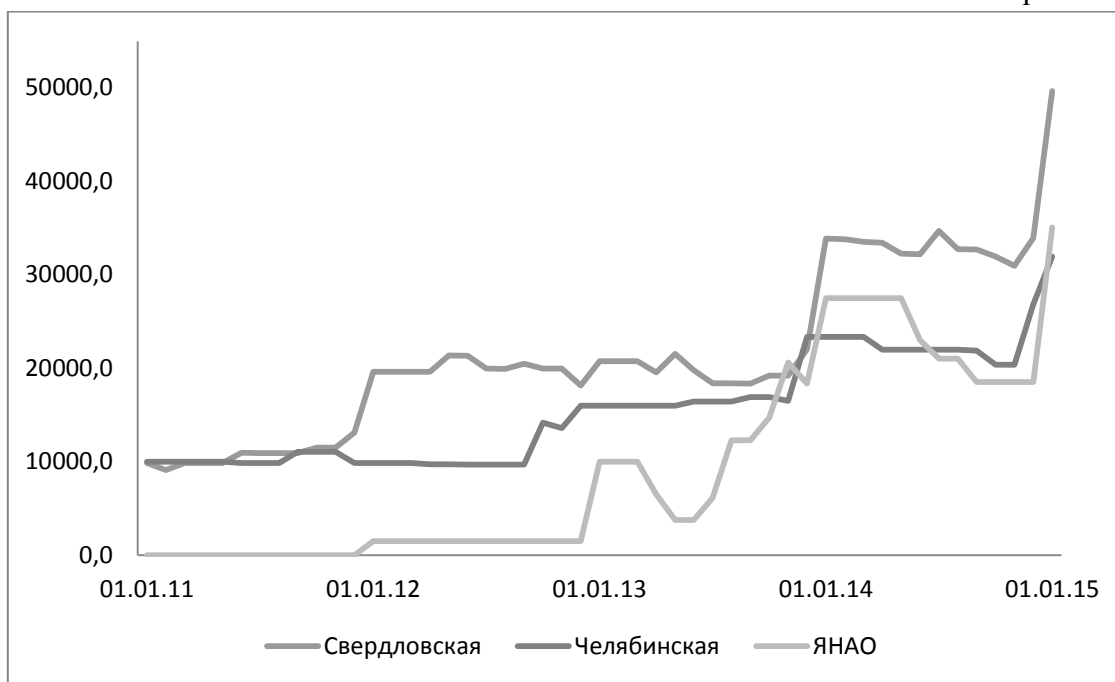
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика государственного долга Курганской, Тюменской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



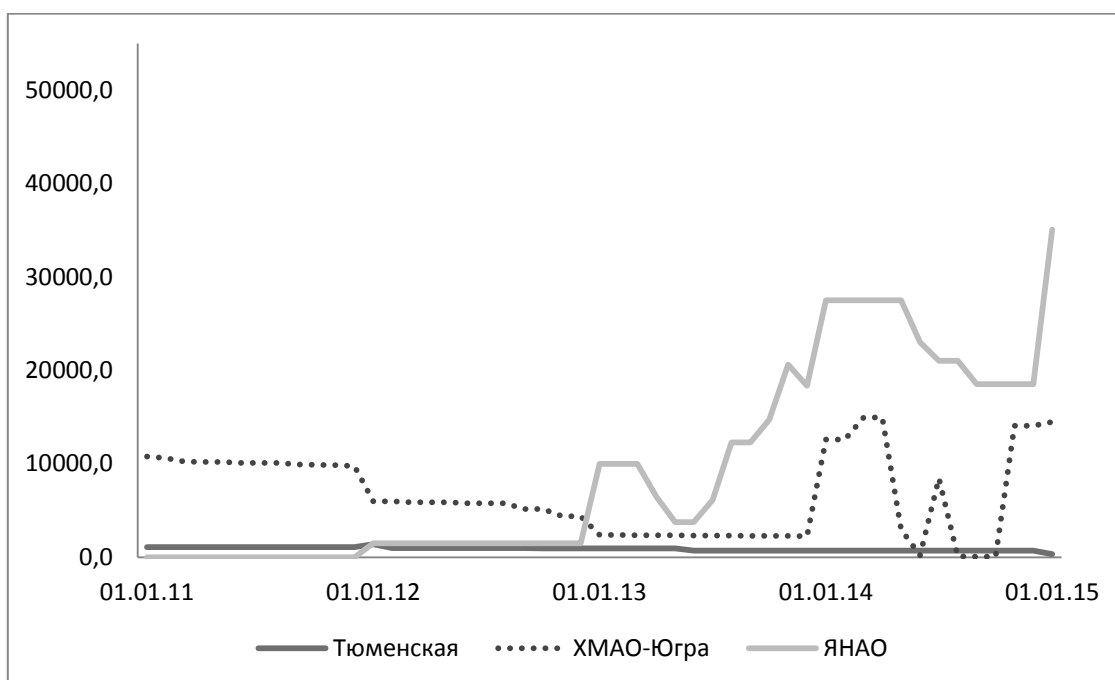
Составлено нами.

Рис. 2 Динамика государственного долга Курганской, Тюменской областей и Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



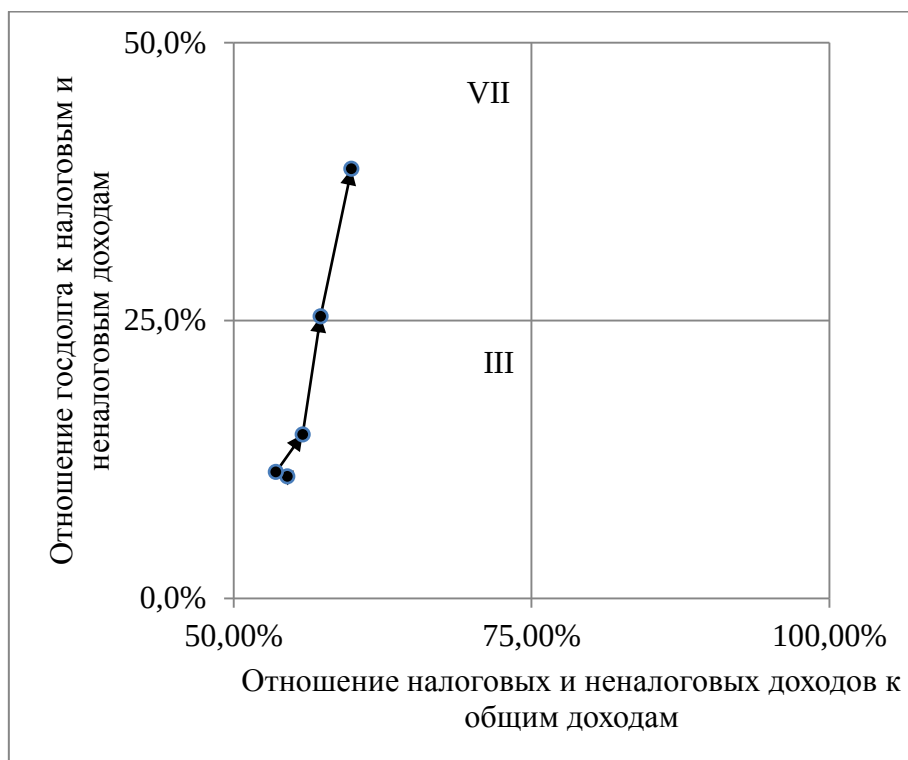
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика государственного долга Свердловской, Челябинской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



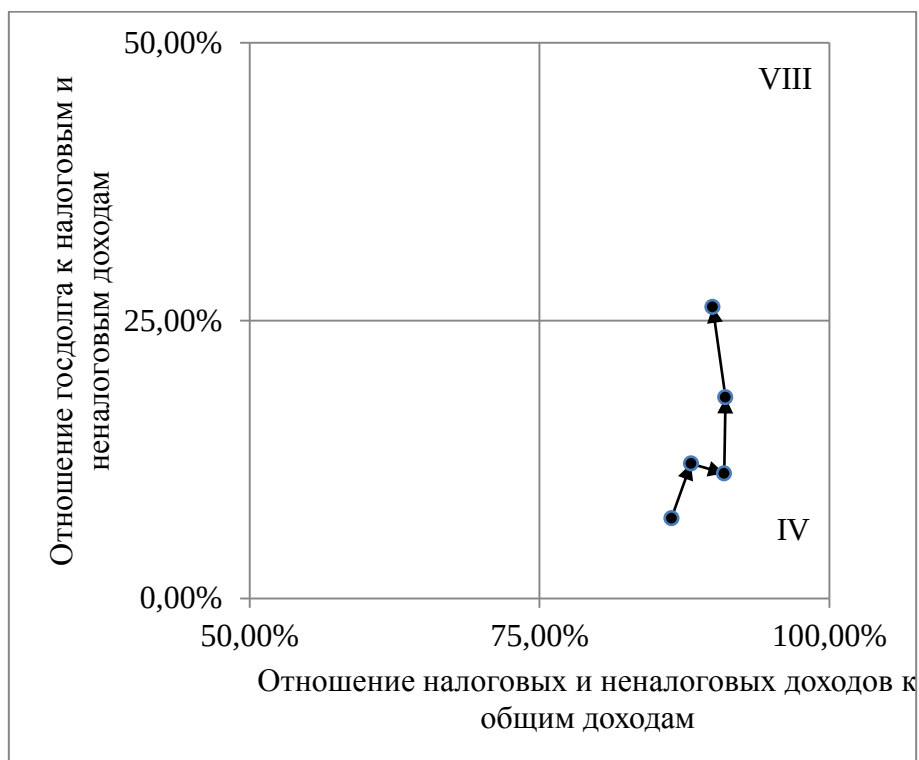
Составлено нами.

Рис. 2 Динамика государственного долга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2012-2014 гг. (млн. руб.).



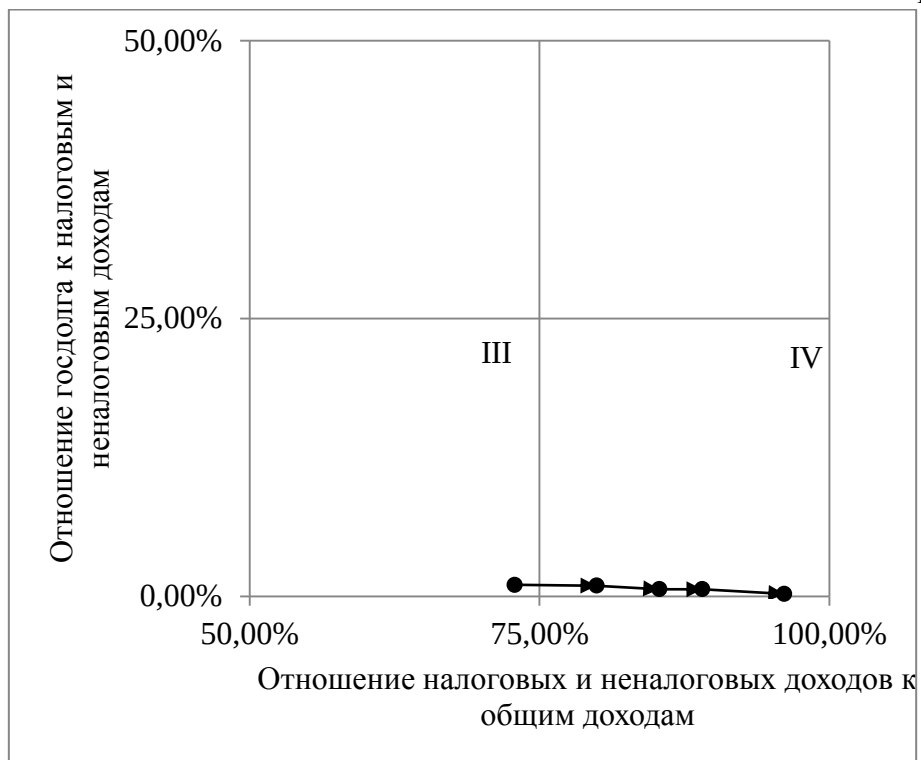
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление отношений в бюджетах Курганской области за период 2010-2014 гг.



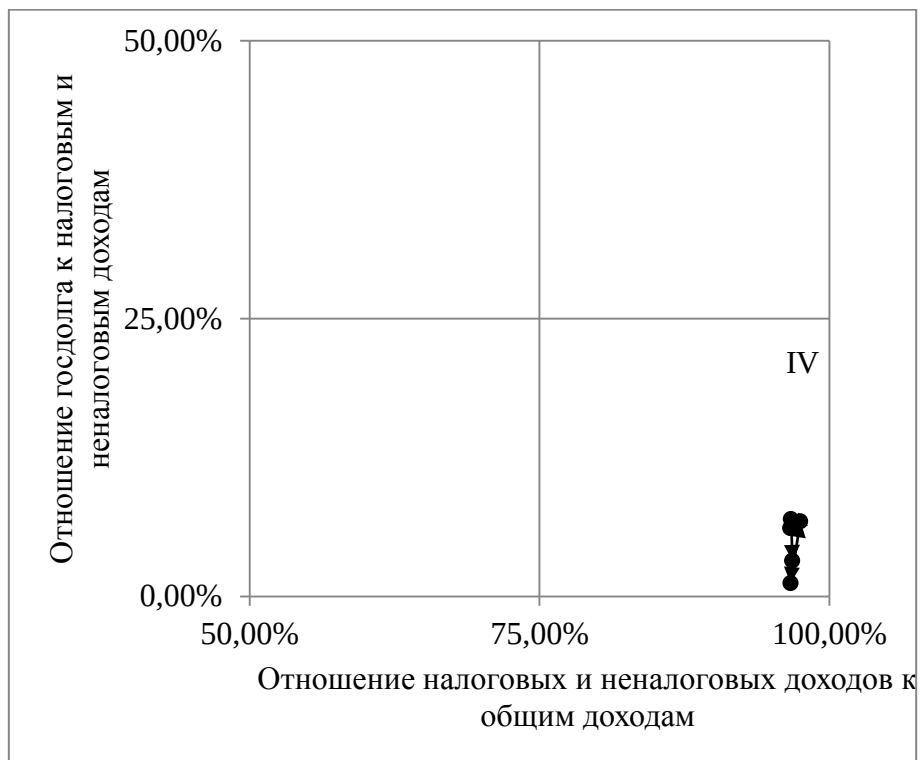
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление отношений в бюджетах Свердловской области за период 2010-2014 гг.



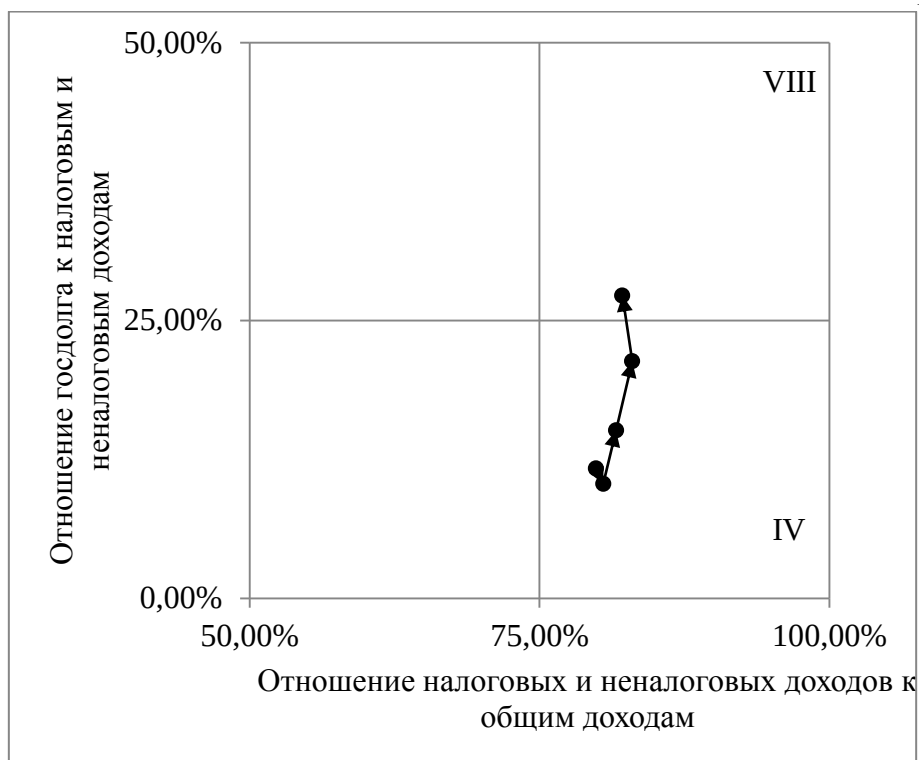
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление отношений в бюджетах Тюменской области за период 2010-2014 гг.



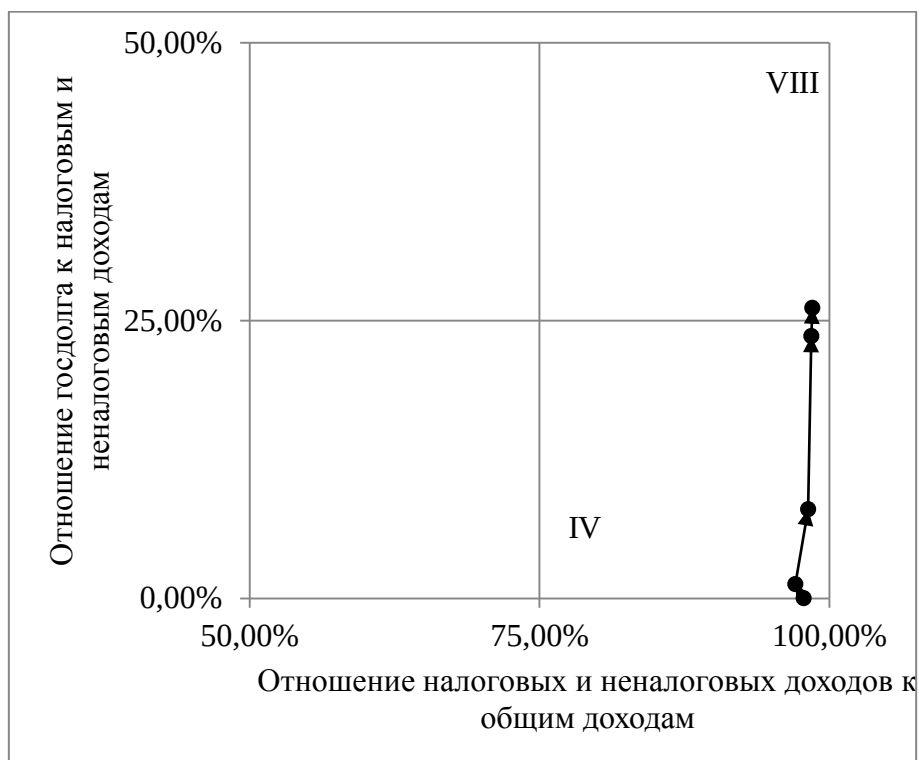
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление отношений в бюджетах Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2010-2014 гг.



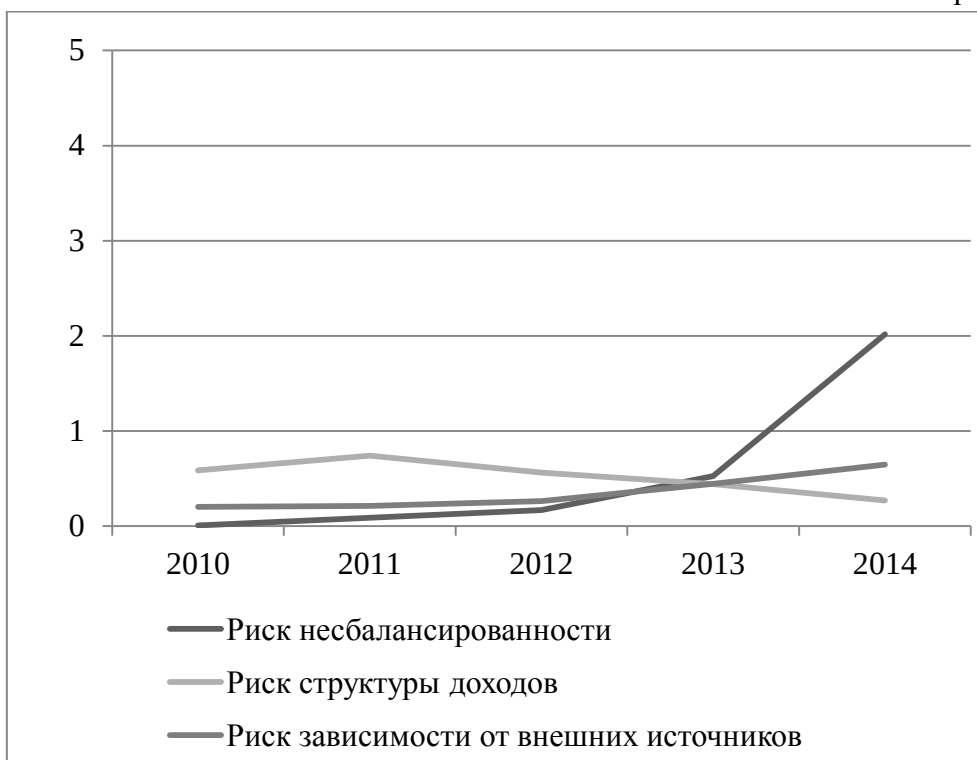
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление отношений в бюджетах Челябинской области за период 2010-2014 гг.



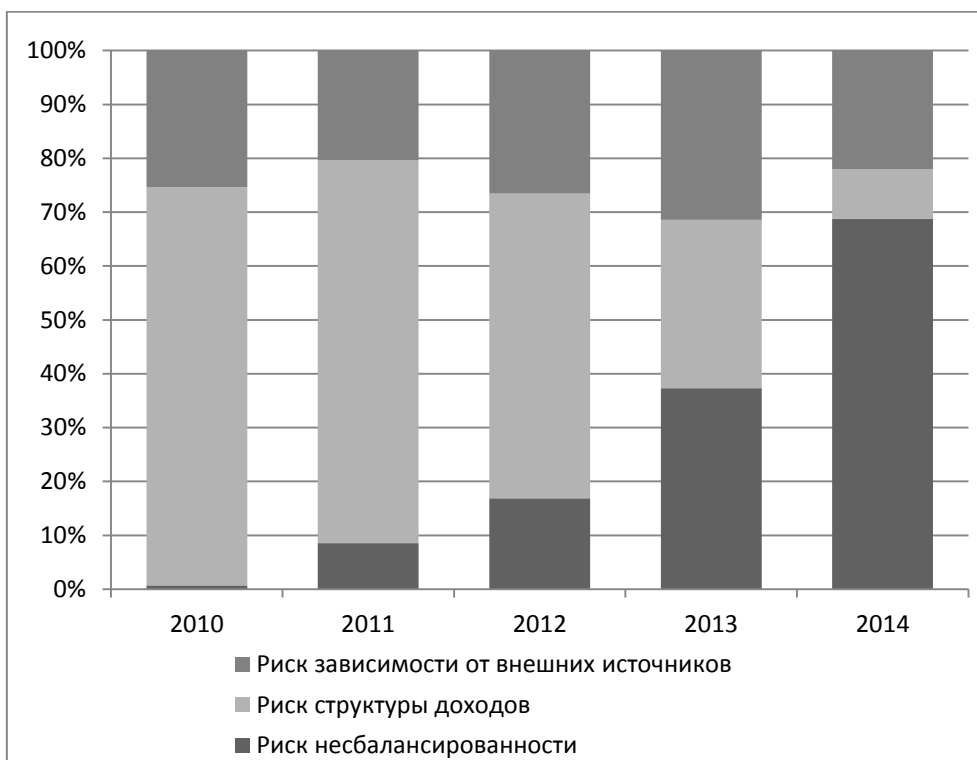
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление отношений в бюджетах Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2010-2014 гг.



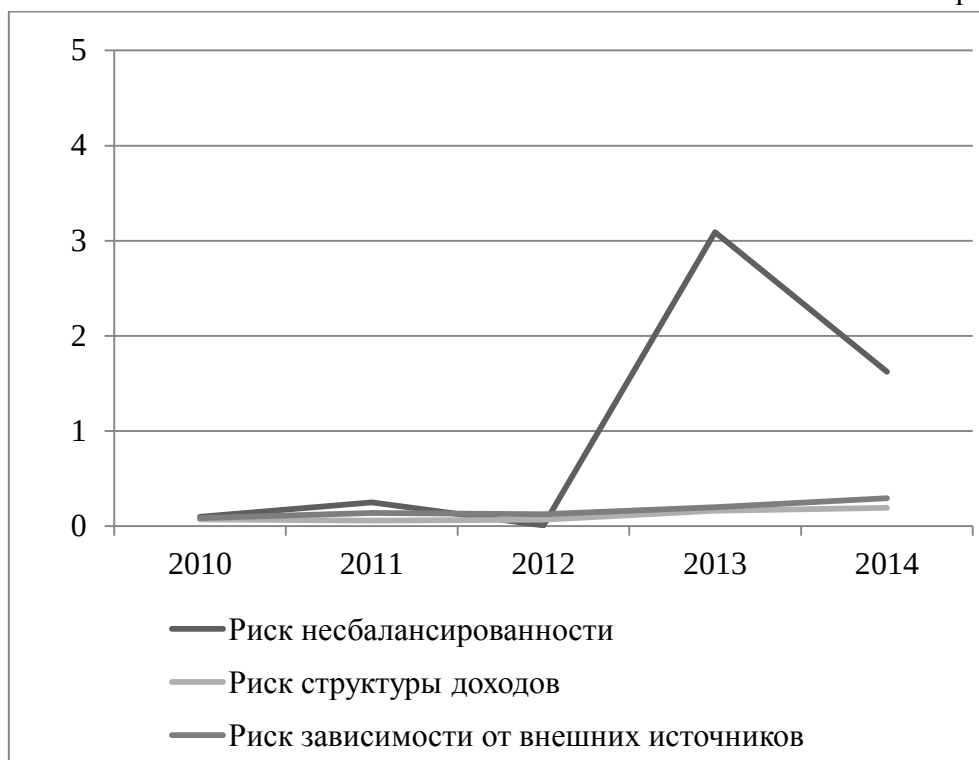
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Курганской области за период 2010-2014 гг.



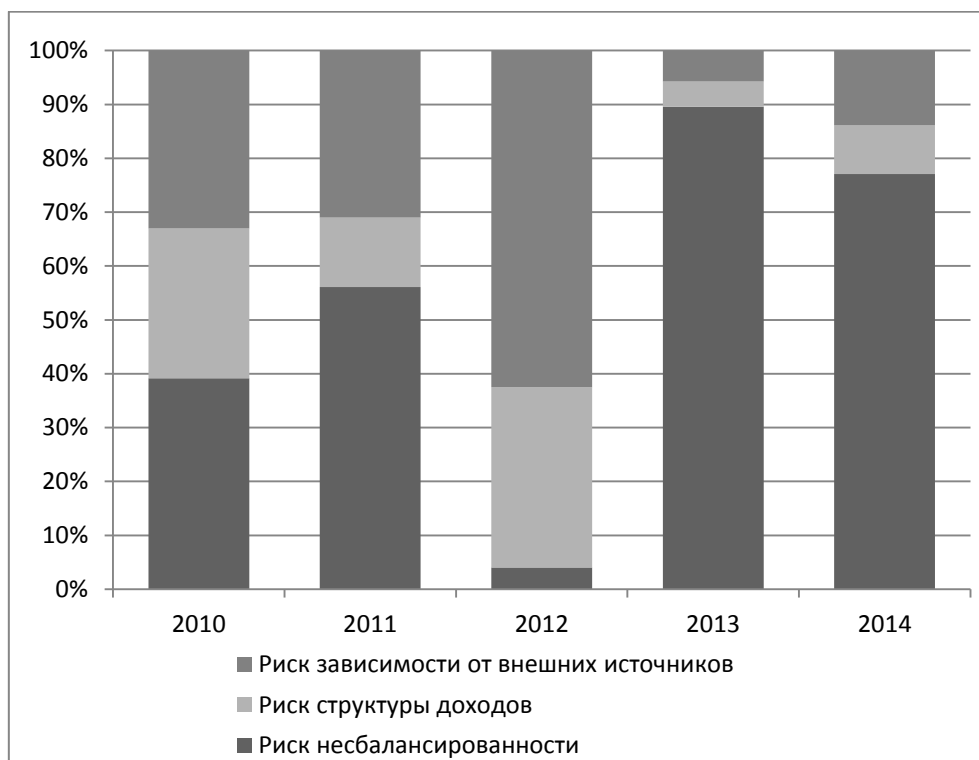
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Курганской области за период 2010-2014 гг.



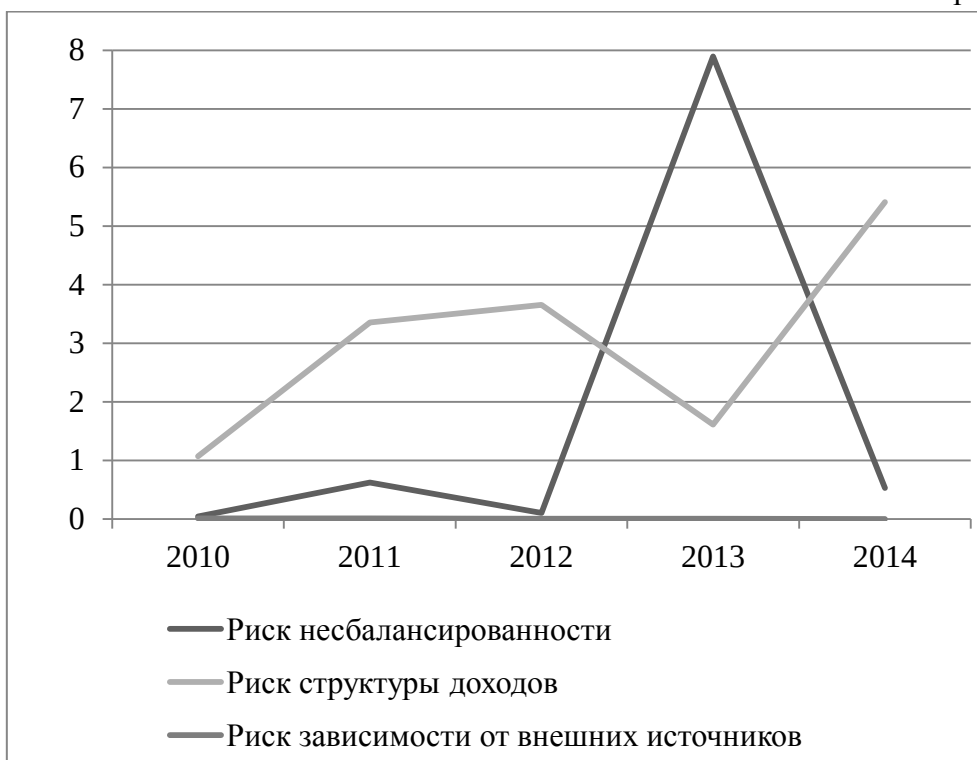
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Свердловской области за период 2010-2014 гг.



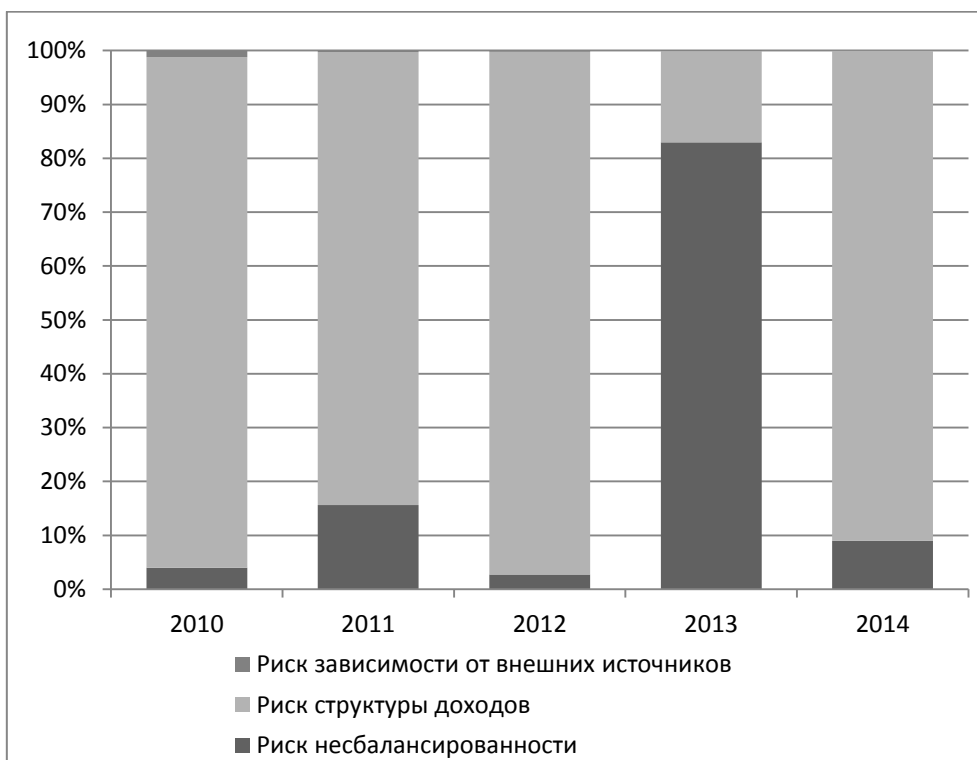
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Свердловской области за период 2010-2014 гг.



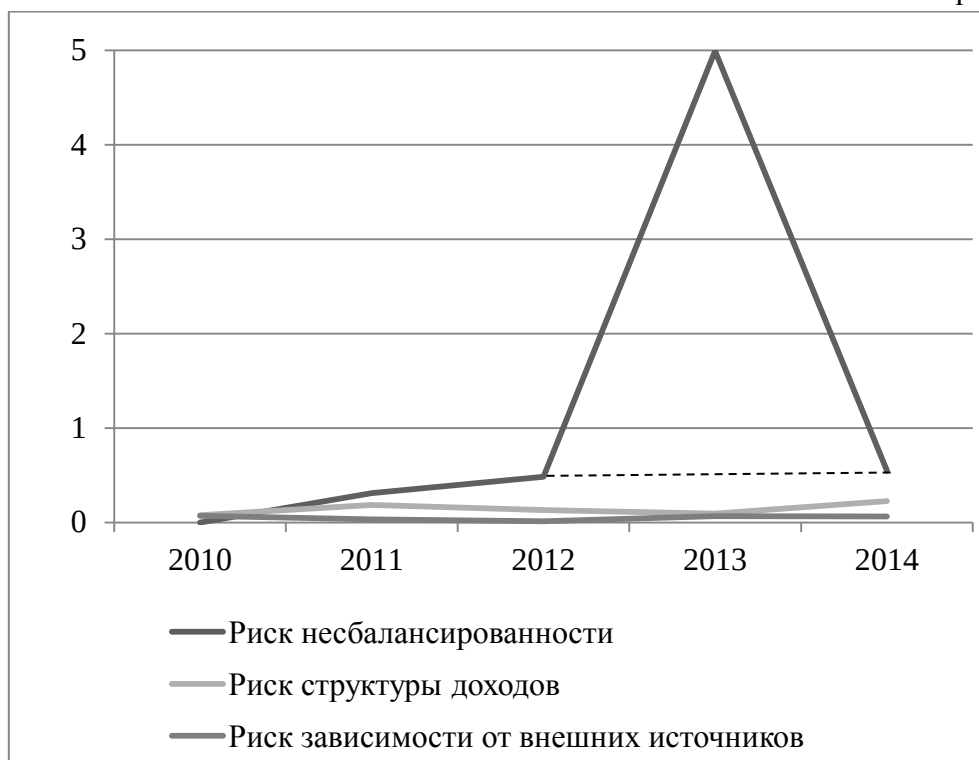
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Тюменской области за период 2010-2014 гг.



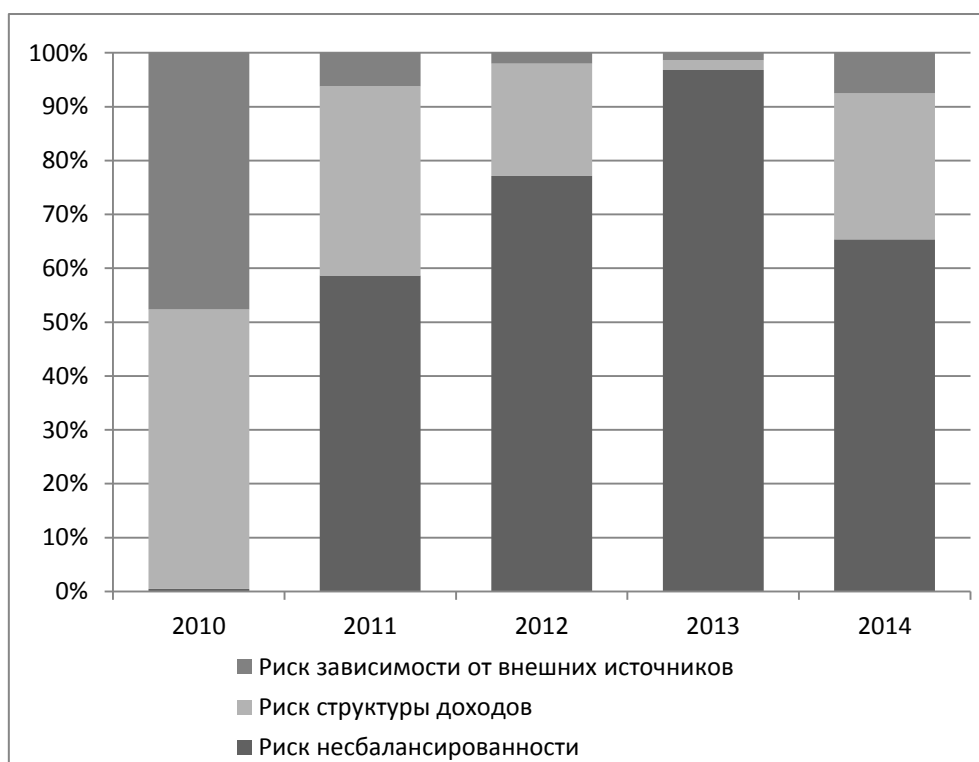
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Тюменской области за период 2010-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2010-2014 гг.



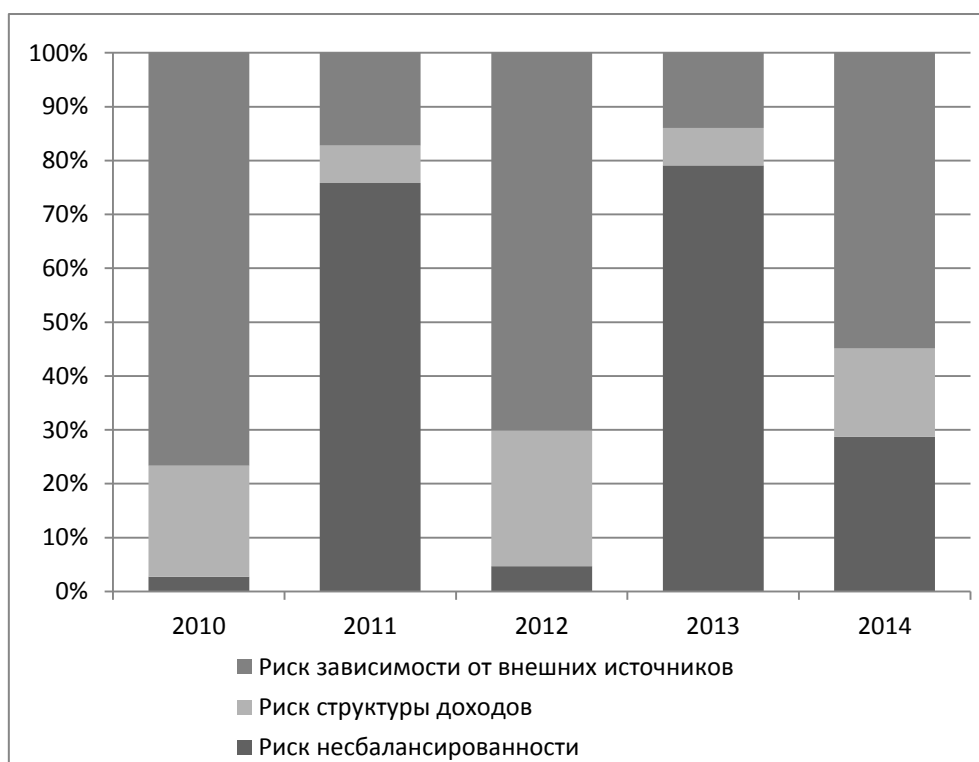
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Ханты-Мансийского автономного округа-Югры за период 2010-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Челябинской области за период 2010-2014 гг.



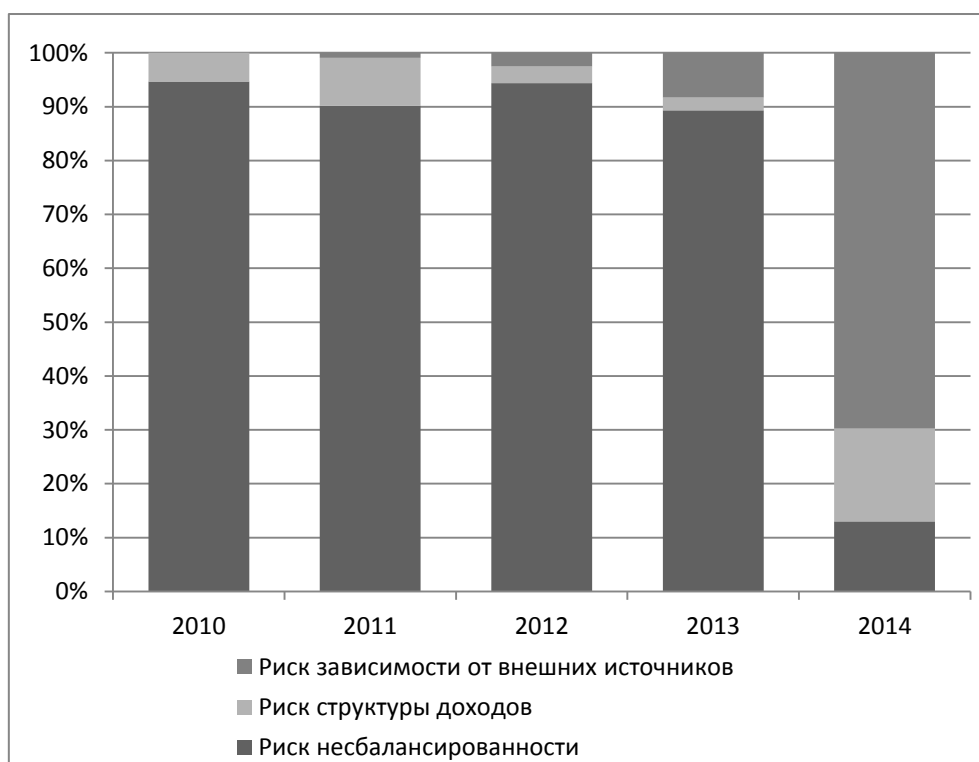
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Челябинской области за период 2010-2014 гг.



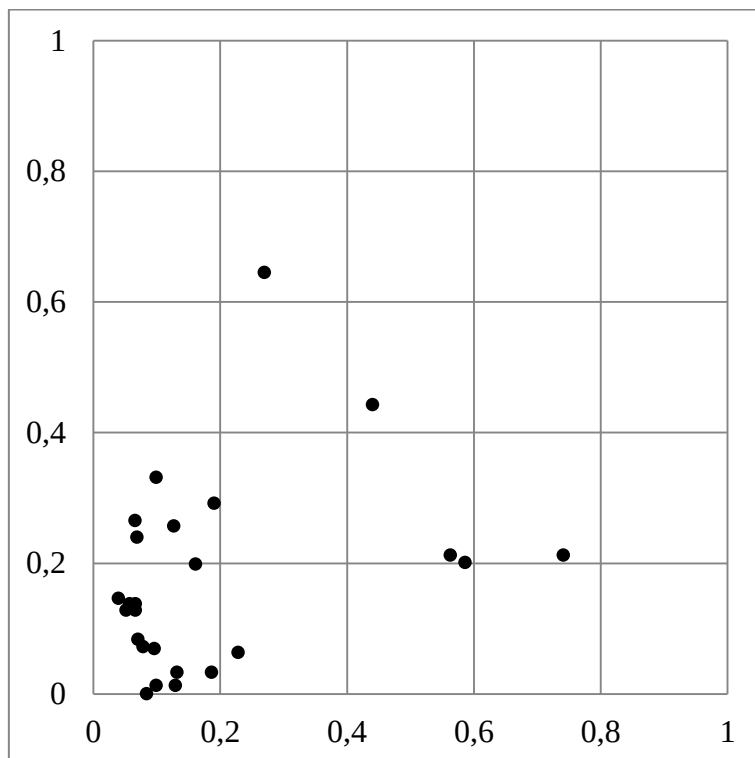
Составлено нами.

Рис. 1 Динамика размеров рисков бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2010-2014 гг.



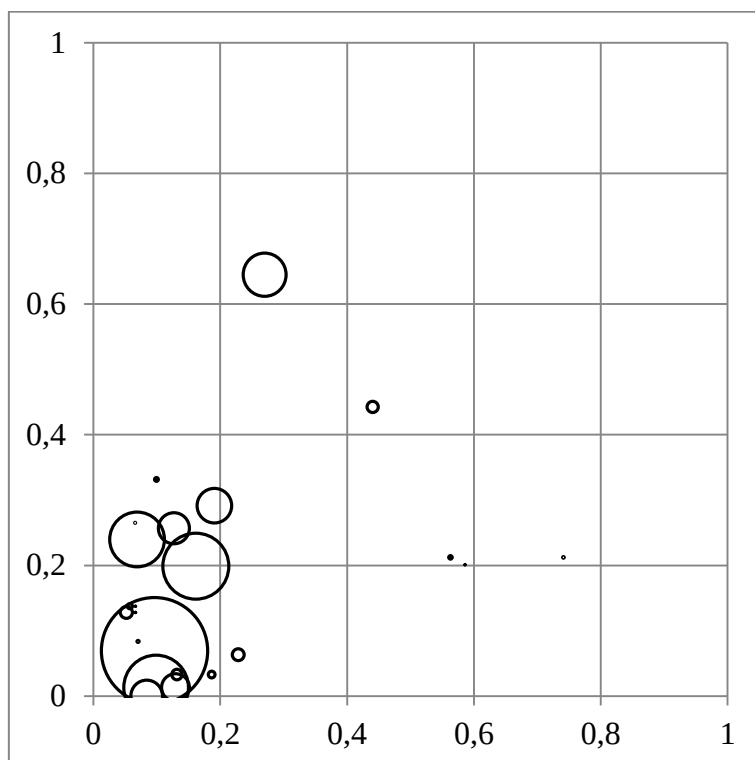
Составлено нами.

Рис. 2 Изменение соотношения рисков бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа за период 2010-2014 гг.



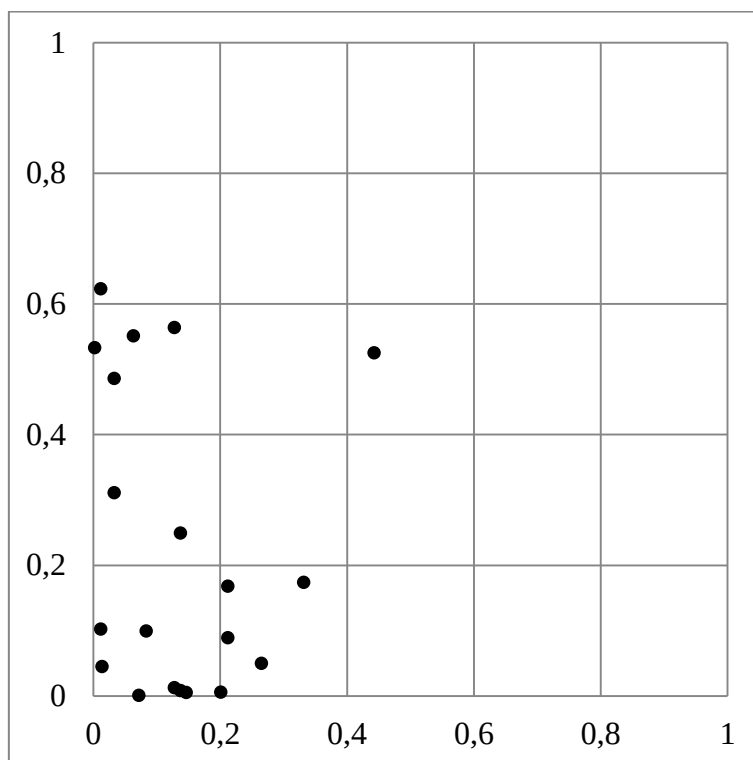
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление размеров риска структуры доходов (ось X) и риска зависимости от внешних источников (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.



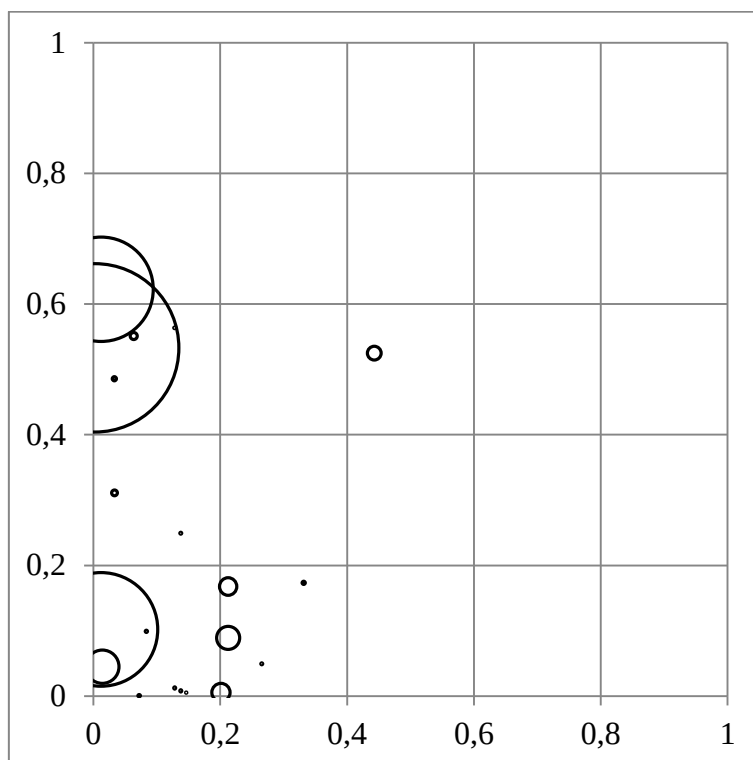
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление размеров риска структуры доходов (ось X), риска зависимости от внешних источников (ось Y) и риска несбалансированности (диаметр) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.



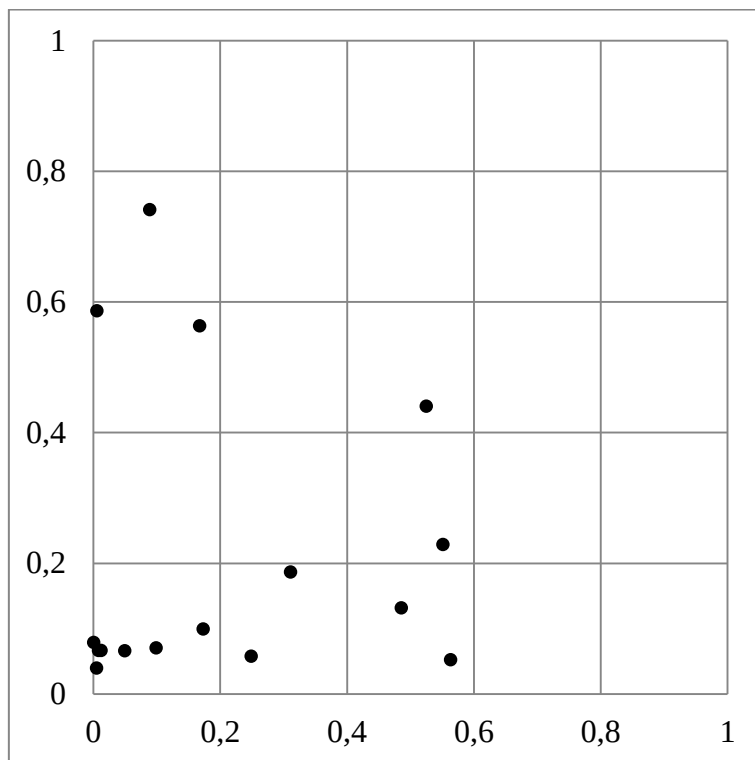
Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление размеров риска зависимости от внешних источников (ось X) и риска несбалансированности (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.



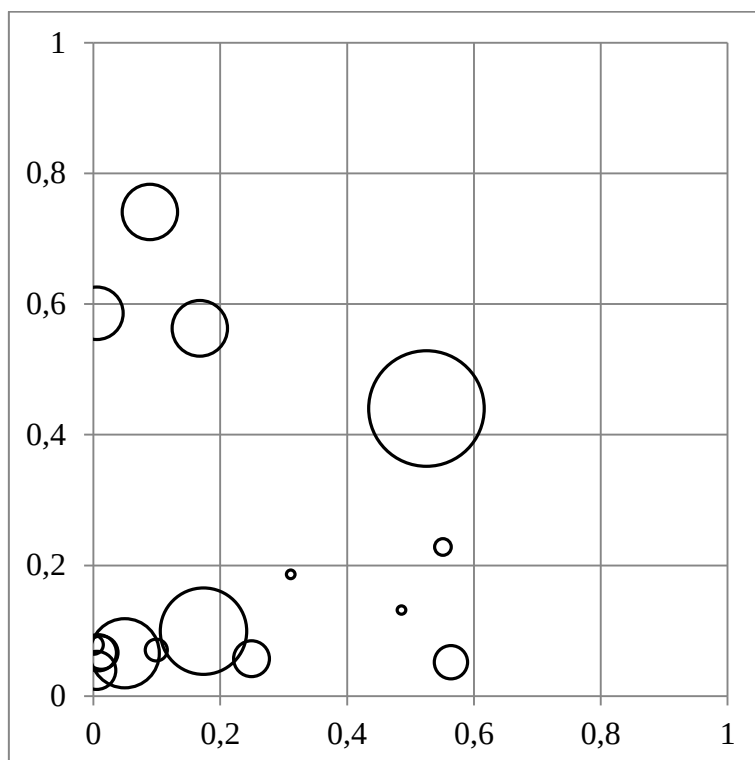
Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление размеров риска зависимости от внешних источников (ось X), риска несбалансированности (ось Y) и риска структуры доходов (диаметр) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 1 Сопоставление размеров риска несбалансированности (ось X) и риска структуры доходов (ось Y) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.



Составлено нами.

Рис. 2 Сопоставление размеров риска несбалансированности (ось X), риска структуры доходов (ось Y) и риска зависимости от внешних источников (диаметр) в анализируемых субъектах РФ за период 2010-2014 гг.