

На правах рукописи

Горохова Дарья Викторовна

**УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва
2013

Работа выполнена на кафедре «Государственные и муниципальные финансы»
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Седова Марина Леонидовна

Официальные оппоненты: **Ларина Светлана Евгеньевна,**
доктор экономических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации», профессор
кафедры экономики и финансов общественного
сектора

Назаров Владимир Станиславович,
кандидат экономических наук,
ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый
институт», директор

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
социально-экономический университет»
(СГСЭУ)**

Защита состоится «12» декабря 2013 г. в 14-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 505.001.02 на базе ФГБОУ ВПО «Финансовый
университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский
проспект, д. 49, ауд. 406, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-
информационного комплекса ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49,
комн. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «08» ноября 2013 г. Объявление о защите диссертации и
автореферат диссертации «08» ноября 2013 г. размещены на официальном сайте
Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки
Российской Федерации по адресу [http:// vak.ed.gov.ru](http://vak.ed.gov.ru) и на официальном сайте
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»:
<http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 505.001.02,
кандидат экономических наук

Е.И. Мешкова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- выявить специфику и определить принципы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации;
- предложить методы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, обосновать границы допустимого уровня риска для региональных бюджетов;
- исследовать приемы и методы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, обосновать алгоритм определения размера резервного фонда субъекта Российской Федерации;
- выработать комплекс мер, способствующих внедрению управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются бюджеты субъектов Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

Новыми являются следующие научные результаты, выносимые на защиту:

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

2. Разработан теоретический подход к выбору методов оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в зависимости от характера неопределенности рискообразующих факторов.

3. Предложена градация уровней бюджетного риска субъектов Российской Федерации в зависимости от влияния потерь бюджетов под воздействием бюджетных рисков на полноту и своевременность финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, научно обоснован допустимый уровень бюджетного риска субъектов Российской Федерации.

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

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

5. Определены условия внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации, к которым отнесены: совершенствование нормативного правового обеспечения управления бюджетными рисками; разработка специфических для управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации методов минимизации риска, включая комплекс превентивных мероприятий, построение организационных и функциональных структур управления бюджетными рисками на региональном уровне.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы и основные положения диссертации развивают методические основы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации с учетом их специфики.

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

Практическое значение имеют следующие положения:

- приемы и методы оценки и минимизации бюджетных рисков, адаптированные к управлению бюджетными рисками субъектов Российской Федерации;
- алгоритм расчета минимального объема резервного фонда субъекта Российской Федерации, предложенный в диссертации;
- комплекс превентивных мероприятий, способствующих сокращению вероятности проявления бюджетных рисков и потерь региональных бюджетов, разработанный и предложенный в исследовании;

– рекомендации по совершенствованию управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

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

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

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

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

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

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

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

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

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены четыре основные группы проблем.

Первая группа проблем связана с раскрытием специфики управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

Раскрытие процесса управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации невозможно без непосредственного определения понятия «бюджетный риск», которое в современной литературе является дискуссионным, и в диссертации определено как *вероятность возникновения потерь бюджета вследствие воздействия факторов внешней среды и управленческих решений, оказывающих негативное влияние на устойчивость бюджетов, и подлежащих количественной и качественной оценке.*

При этом под потерями региональных бюджетов понимается отклонение исполнения бюджета по доходам и расходам от запланированных назначений в ситуации неопределенности и под воздействием непредвиденных факторов внутренней и внешней среды.

Анализ сущности экономического риска и имеющихся подходов к определению понятия бюджетного риска позволил сделать вывод о том, что бюджетный риск является разновидностью экономического риска, но в тоже время

имеет специфику, связанную с особенностями бюджетного процесса. Так, бюджетный процесс не направлен на получение доходов, сверх объема, достаточного для исполнения расходных обязательств, и главная цель публичных правовых образований и представляющих их органов – полное и своевременное исполнение расходных обязательств, которые в большинстве своем носят социальный характер. Следовательно, бюджетный риск за исключением рисков, связанных с размещением средств бюджета на банковских депозитах (которые могут иметь как отрицательный, так и положительный результат), следует рассматривать только как отрицательный вариант ситуации неопределенности.

Кроме того необходимым условием бюджетного процесса является обеспечение устойчивости бюджетов, поэтому бюджетный риск следует рассматривать как результат его негативного влияния на устойчивость бюджетов.

Управление бюджетными рисками субъектов федерации определено как совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых отдельными участниками бюджетного процесса, позволяющая в определенной степени прогнозировать наступление непредвиденных событий и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий с целью обеспечения своевременности и полноты исполнения расходных обязательств субъектов федерации.

В диссертации выявлена *специфика* управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

1. Значительная часть бюджетных рисков субъектов Российской Федерации порождается нестабильностью проводимой бюджетной политики федерации, а также нестабильностью бюджетного законодательства, включая межбюджетные отношения.

2. Невозможность применения при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации большинства приемов и методов управления рисками теории риск-менеджмента.

3. На величину бюджетного риска субъектов Российской Федерации оказывает влияние уровень финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и находится с ней в прямой зависимости.

4. Процессуальная зависимость субъектов Российской Федерации от федерального центра, которая выражается в установлении требований федерального законодательства к ограничению размера дефицита бюджета, предельного объема долга, расходов на обслуживание долга субъектов Российской Федерации, позволяет рассматривать федеральные органы власти в качестве субъекта управления бюджетными рисками регионов (особенно в случае введения временной финансовой администрации).

Таким образом, при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации субъектами управления являются федеральные и региональные законодательные (представительные) органы государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти регионального уровня. Особую роль в управлении бюджетными рисками играют финансовые органы в составе исполнительных органов власти.

В диссертации предложены следующие *принципы* управления бюджетными рисками субъектов Федерации:

1. *Принцип совокупности* означает, что управление бюджетными рисками подразумевает комплексное рассмотрение совокупности всех бюджетных рисков как единого целого, с учетом их взаимосвязей и возможных последствий.

2. *Принцип интегрированности* – управление бюджетными рисками должно быть интегрировано в бюджетный процесс, а сам бюджетный риск должен учитываться всеми участниками бюджетного процесса при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета.

3. *Принцип эффективности* - управление бюджетными рисками должно отвечать критериям эффективности, т.е. достижению результата с минимально возможными издержками.

4. *Принцип динамичности* означает, что процесс управления бюджетными рисками постоянно должен адаптироваться к изменениям условий функционирования государственных финансов, в т.ч. на основе внедрения новых методов управления.

5. *Принцип многоуровневости* связан с рассмотрением в качестве субъекта управления бюджетными рисками регионов как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации.

6. *Принцип допустимого* уровня риска означает необходимость определения уровня, при котором при заданных условиях не существует угрозы невыполнения расходных обязательств субъектов Федерации.

Выявленная специфика и предложенные принципы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации позволили уточнить этапы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации (рис. 1).



Рисунок 1 – Этапы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации

Таким образом, многоуровневость субъекта управления сказывается и на содержании этапов управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации в виде разграничения зон ответственности, которое целесообразно осуществлять исходя из функций участников бюджетного процесса. Так, функции законодательных (представительных) органов власти при управлении бюджетными

рисками субъектов Российской Федерации заключаются в создании необходимых правовых основ для обеспечения устойчивости региональных бюджетов, а также создании необходимой правовой базы для управления бюджетными рисками. Функции федеральных органов исполнительной власти заключаются в методологическом обеспечении управления бюджетными рисками и в оказании содействия в идентификации бюджетных рисков. Непосредственную реализацию процесса управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти регионального уровня.

Управление бюджетными рисками связано со всеми этапами бюджетного процесса, но в наибольшей степени – со стадиями составления проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения. Именно на этих стадиях возможно идентифицировать бюджетные риски, оценить их и минимизировать воздействие рискообразующих факторов. На стадии исполнения бюджета управление риском связано с минимизацией потерь бюджета от воздействия рискообразующих факторов. Управление бюджетными рисками связано и с организацией государственного финансового контроля, позволяющего собирать необходимую информацию для выявления и оценки новых рисков, а также оценивать эффективность мер по управлению бюджетными рисками.

Вторая группа проблем связана с развитием теории и практики оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и определением границ допустимого уровня риска.

Для оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации могут быть применены методы качественной и количественной оценки. К методам качественной оценки бюджетных рисков относятся такие, как метод аналогов (оценка риска на основе анализа схожей ситуации), Due Diligence (должное внимание - комплексный анализ всей совокупности отношений участников бюджетного процесса субъекта Российской Федерации и их взаимодействия со средой), «дерево решений» (рассмотрение обозримого количества вариантов ситуации неопределенности и оценка вероятности реализации каждой из них), SWOT-анализ (анализ сильных и слабых сторон состояния государственных региональных финансов, внешних

возможностей и угроз), метод экспертных оценок (оценка вероятности наступления рисков на основании обработки мнений экспертов).

К методам количественной оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации относятся: статистический (расчет дисперсии (σ), и коэффициента вариации (V)), аналитический (расчет коэффициентов, характеризующих финансовое состояние субъекта Российской Федерации) и математический метод, который сводится к расчету математического ожидания.

Учитывая многообразие рискообразующих факторов и возможных к применению методов оценки бюджетных рисков, в работе предложен подход к выбору методов оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в зависимости от характера неопределенности рискообразующих факторов: **факторы неопределенности** (при таких факторах сложно определить вероятность их проявления и оценить последствия); **факторы частичной неопределенности** (проявление рискообразующих факторов носит циклический характер, следовательно, определить вероятность проявления рискообразующих факторов и оценить их последствия возможно на основе анализа аналогичных ситуаций в прошлом); **факторы относительной неопределенности** (имеется достаточно информации о вероятности проявления рискообразующих факторов и их последствиях, но в силу многофакторности внешней среды невозможно точно определить потери бюджета).

С целью выработки указанного подхода проведена группировка рискообразующих факторов и представлена в таблице 1.

Таблица 1 - Группы рискообразующих факторов для региональных бюджетов

Объективные (внешние) факторы	<i>факторы относительной неопределенности</i>	изменение федерального бюджетного и налогового законодательства, включая межбюджетные отношения
		иные решения органов власти федерального уровня
	<i>факторы частичной неопределенности</i>	макроэкономические факторы (курс рубля, уровень инфляции, экономические циклы и кризисы и т. д.)
		сезонное отклонение объема поступления доходов от объема расходов
	<i>факторы неопределенности</i>	чрезвычайные и случайные ситуации
		финансовое положение хозяйствующих субъектов региона, изменение места учета налогоплательщиков, их реорганизация и перерегистрация

Субъективные (внутренние) факторы	<i>факторы относительной неопределенности</i>	изменение регионального законодательства и иные решения в сфере управления региональными финансами субъектов Российской Федерации
	<i>факторы частичной неопределенности</i>	осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности
		размещение свободных денежных средств на банковских депозитах
		объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации
	<i>факторы неопределенности</i>	низкое качество планирования и прогнозирования, операционные риски
		несогласованность действий участников бюджетного процесса
		коррупция

Проведенный анализ рискообразующих факторов позволил предложить соответствующие методы оценки бюджетных рисков (рис. 2):

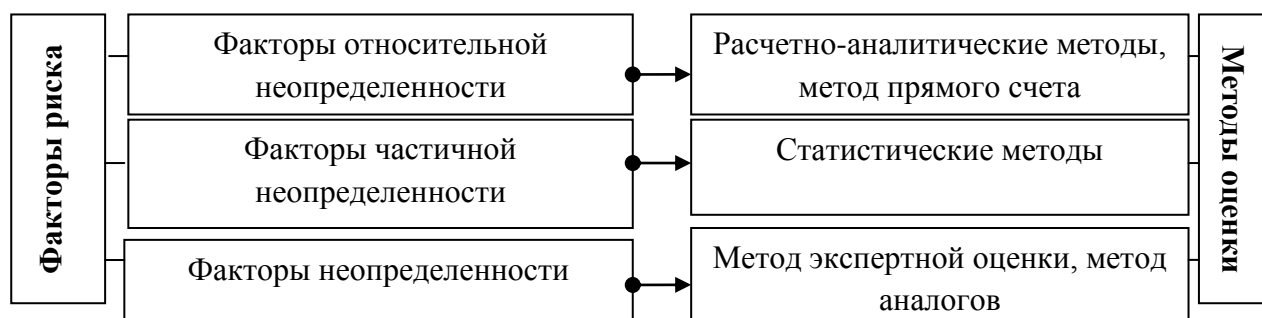


Рисунок 2 - Методы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации

В целях развития применения статистического метода для оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в диссертации предложен и обоснован метод расчета дисперсии и коэффициента вариации на основе экономических циклов Китчина, позволяющий оценить бюджетные риски, порождаемые циклическими рискообразующими факторами, на основе анализа отчетности об исполнении бюджета за последние 3-5 лет.

В рамках исследования проведена апробация статистического метода оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации за 2007-2011 гг., что позволило сделать следующие выводы: а) уровень риска доходов бюджетов субъектов Российской Федерации выше уровня риска расходов бюджета; б) наиболее подвержен

рisku сокращения один из основных бюджетобразующих доходов - налог на прибыль организаций (уровень риска – 26 %), наименее подвержены риску сокращения поступления в виде акцизов (5 %); в) в зоне сильного риска находятся такие статьи расходов региональных бюджетов, как увеличение стоимости основных средств (33,7 %), обслуживание государственного долга (19,8 %), безвозмездные перечисления организациям (17,5 %), расходы на оплату труда с начислениями (16,1 %), увеличение стоимости материальных запасов (12,1 %), в зоне слабого риска находятся безвозмездные перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (8,8 %) и расходы на социальное обеспечение (9,0 %).

Одним из принципов управления бюджетными рисками является принцип допустимого уровня риска. В этой связи в диссертации предложен подход к определению уровня бюджетного риска субъектов Российской Федерации, в основу которого положено влияние потерь бюджета субъекта Российской Федерации под воздействием бюджетных рисков на полноту и своевременность исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, с учетом их иерархии, предложенной Н.А. Бегчиным¹.

Иерархия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации построена с учетом первоочередности выполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации: первоочередные социально значимые расходы (зарплата и начисления на зарплату, социальное обеспечение, страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения), первоочередные прочие расходы (коммунальные услуги, связи, транспортные услуги, увеличение стоимости материальных запасов, обслуживание государственного долга), расходы по содержанию имущества, увеличение стоимости основных средств, межбюджетные трансферты местным бюджетам, прочие расходы (в т.ч. гранты, представительские расходы).

Предложенная градация уровня бюджетного риска основана на иерархии групп расходов, которые подлежат сокращению в связи с возникновением потерь бюджета под воздействием бюджетных рисков (таблица 2). Представляется целесообразным считать низким уровень риска до 15 %, т.к. именно 15 % в структуре расходов

¹ Бегчин Н.А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: автореферат дис...канд.эконом.наук: 08.00.10. – Москва, 2011. – С. 13.

бюджетов субъектов Российской Федерации занимают капитальные вложения и расходы, вошедшие в группу «прочие расходы», которые поддаются сокращению без существенного вреда для выполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. При этом потери бюджета до 1,5 % от суммы расходов считается допустимым риском, т.к. именно такую долю занимают представительские расходы и прочие расходы, непосредственно не связанные с финансовым обеспечением расходных обязательств субъекта Российской Федерации. Потери бюджета от 1,5 до 15 % - минимальным риском, т.к. именно 12-15 % в структуре расходов бюджетов субъектов Российской Федерации занимают капитальные вложения.

Умеренным предлагается считать уровень риска от 15 до 40 %, т.к. такой уровень риска, с одной стороны, негативно скажется на оказании государственных услуг и приведет к возникновению кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, но, с другой стороны, не приведет к сокращению выплат социального характера. При этом, исходя из влияния сокращения расходов бюджета на полноту и своевременность исполнения социальных обязательств субъекта Российской Федерации, предложена градация бюджетного риска на малый и приемлемый риск.

Уровень риска, превышающий 40 %, предлагается считать высоким, т.к. при указанном уровне риска существует угроза невыполнения социальных обязательств не только органами государственной власти субъекта Российской Федерации, но и органами местного самоуправления, т.к. социально значимые расходные обязательства занимают 35 % в структуре расходов региональных бюджетов и 25-30 % - межбюджетные трансферты местным бюджетам.

Таблица 2 - Градация бюджетного риска субъектов Российской Федерации

<i>Уровень риска, %</i>	<i>Градация риска</i>	<i>Группа риска</i>
до 1,5	Допустимый риск	Низкий риск
1,5-15	Минимальный риск	
15-30	Малый риск	Умеренный риск
30-40	Приемлемый риск	
40-70	Критический риск	Высокий риск
свыше 70	Катастрофический риск	

В диссертации с использованием предложенного подхода проведен расчет уровня бюджетного риска субъектов Российской Федерации, что позволило

проследить закономерность: чем выше уровень финансовой самостоятельности субъекта Российской Федерации, тем выше уровень бюджетного риска при проявлении рискообразующих факторов, и наоборот. С учетом выведенной закономерности проведена группировка субъектов Российской Федерации по уровню подверженности бюджетным рискам на три группы: субъекты Российской Федерации, находящиеся в зоне высокого риска, находящиеся в зоне умеренного риска и находящиеся в зоне низкого риска.

Третья группа проблем связана с раскрытием приемов и методов управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

В диссертации сделан вывод о невозможности и ограниченности применения большинства традиционных приемов и методов минимизации рисков теории риск-менеджмента при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации. Так, метод диверсификации применим только при управлении бюджетными рисками, связанными с размещением временно свободных средств бюджета на банковских депозитах, и долговыми рисками. Метод хеджирования также ограничен отсутствием необходимого правового обеспечения. Затруднен и метод страхования, поскольку в этом случае возникла бы ситуация перехода на более низкий уровень страховой защиты. Недостаточно проработана правовая база и для предоставления Российской Федерацией гарантий субъектам Российской Федерации в целях минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации. Таким образом, наиболее применимы при управлении бюджетными рисками субъектов Российской Федерации являются методы лимитирования и резервирования.

Метод лимитирования современным бюджетным законодательством встроен в бюджетный процесс. Так, на стадии разработки бюджетов используются лимиты бюджетных ассигнований, доводимые до субъектов бюджетного планирования, на стадии исполнения – лимиты бюджетных обязательств получателей бюджетных средств и предельные объемы финансирования. К лимитированию можно также отнести установление федеральным законодательством предельных размеров дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, государственного долга субъекта Российской Федерации, расходов на его обслуживание, иные ограничения, дифференцированные в зависимости от степени дотационности регионов.

К методу резервирования кроме создания резервов в целях компенсации ущерба при наступлении чрезвычайных и непредвиденных событий, а также покрытия кассовых разрывов, можно отнести создание резервных фондов субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств в неблагоприятные с экономической точки зрения периоды.

Анализ регионального законодательства по вопросу формирования резервных фондов субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии единых подходов к их формированию (таблица 3).

Таблица 3 - Подходы к формированию резервных фондов субъектов Российской Федерации и определению их размеров²

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Предельный размер</i>	<i>Источники формирования</i>
<i>В процентном отношении к налоговым и неналоговым доходам бюджета</i>		
Ставропольский край	10%	Остатки средств на счетах бюджета
Хабаровский край	однодневное поступление	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения
Брянская область	7%	Остатка средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года, безвозмездные поступления, не имеющие целевого назначения, доходы от размещения средств резервного фонда.
Иркутская область	10%	
Ленинградская область	5%	
Костромская область	1%	
Курская область	7%	
Камчатский край	1%	Остатки средств на счете бюджета на начало финансового года, не имеющие целевого назначения.
Омская область	2%	
Мурманская область	10%	50 % от полученных в отчетном финансовом году налоговых и неналоговых доходов сверх сумм, утвержденных законом о бюджете без учета внесенных в него изменений, по налогу на прибыль организаций, штрафам, санкциям, административным платежам, поступившим в результате принятия мер гражданско-правового характера, государственной пошлине.
Новосибирская область	7%	Остатки средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения, в размере 30 процентов; доходы областного бюджета, полученные сверх прогнозируемого общего объема доходов бюджета, по итогам исполнения бюджета за полугодие и девять месяцев текущего финансового года, в размере 50 процентов, доходов от управления средствами Резервного фонда в размере 100 процентов.
Свердловская область	10%	Остатки средств на счете бюджета на начало финансового года, не имеющие целевого назначения

² Составлено на основе законов соответствующих субъектов Российской Федерации о резервном фонде субъектов Российской Федерации.

<i>Субъект Российской Федерации</i>	<i>Предельный размер</i>	<i>Источники формирования</i>
<i>В процентном отношении от остатков средств на едином счете бюджета по состоянию на начало очередного финансового года</i>		
Приморский край	25%	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения
Республика Тыва	-	
<i>В абсолютном размере</i>		
Кемеровская область	100 млн. рублей	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения и доходы от размещения средств Резервного фонда на банковских депозитах
Магаданская область	500 млн. рублей	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения
Нижегородская область	67 млн. рублей	Налоговые и неналоговые доходы, сложившиеся сверх утвержденных назначений
Томская область	1 млрд. рублей	Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета, полученные за отчетный год сверх сумм, утвержденных законом о бюджете
<i>В процентном отношении к расходам бюджета</i>		
Забайкальский край	3%	Доходы бюджета
Ульяновская область	3%	Собственные доходы бюджета и источники финансирования дефицита бюджета, остатки средств на счетах бюджета на начало очередного финансового года
Тамбовская область	1,5%	

В условиях отсутствия единого подхода к определению размера резервного фонда субъектов Российской Федерации и в целях увязки его создания с управлением бюджетными рисками в диссертации предложен следующий алгоритм определения размера резервного фонда субъектов Российской Федерации (рис. 3):

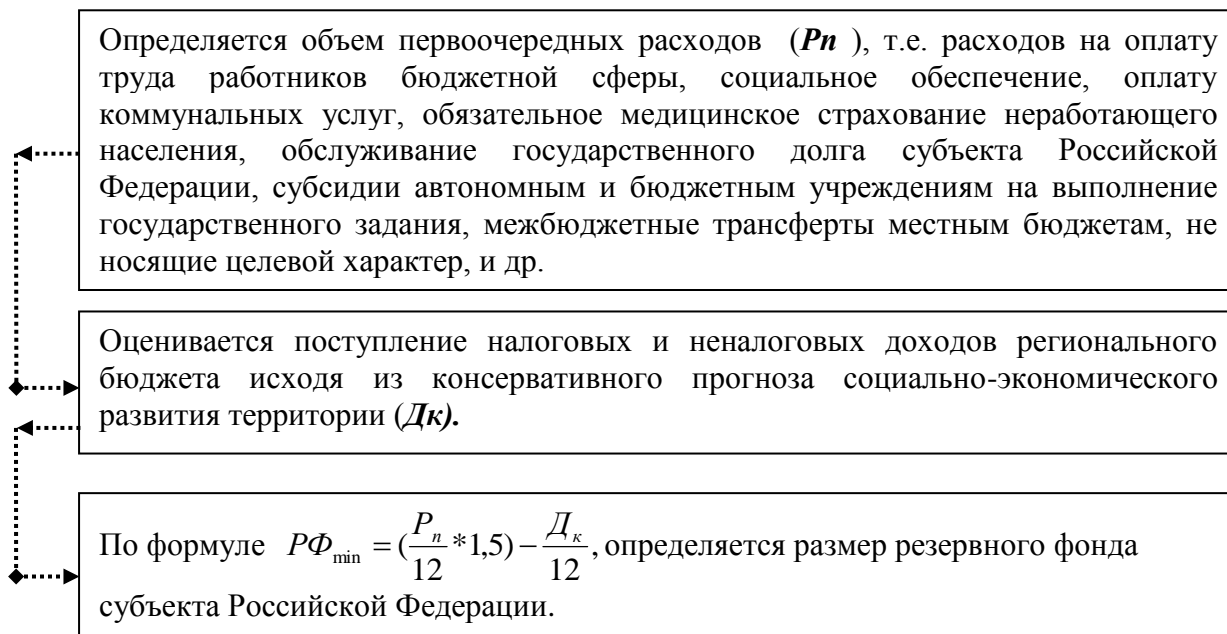


Рисунок 3 – Алгоритм определения размера резервного фонда субъектов Российской Федерации

Корректировать суммы ежемесячных первоочередных расходов на коэффициент 1,5 предлагается в целях бесперебойного финансового обеспечения первоочередных расходов следующего месяца (например, авансовых платежей по заработной плате работникам бюджетной сферы) до очередного поступления доходов или привлечения бюджетных заимствований как источников финансирования дефицита бюджета.

Таким образом, указанный подход позволяет обеспечить за счет резервного фонда субъекта Российской Федерации финансовое обеспечение первоочередных расходов в условиях сокращения доходных источников в интервале до полутора месяцев.

Четвертая группа проблем связана с определением условий внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации, в частности в диссертации предложено:

1. Создание необходимых правовых основ для внедрения управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации.

В диссертации предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации с целью закрепления в нем понятия «бюджетный риск», «управление бюджетными рисками» и принципов управления бюджетными рисками.

Статью 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой устанавливается и раскрывается принцип сбалансированности бюджета, необходимо дополнить содержанием о том, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченный орган должен исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета *и бюджетных рисков.*

2. Разработка специфических для управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации методов минимизации риска, включая комплекс превентивных мероприятий.

В части специфических методов минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации в диссертации предложено внести соответствующие поправки в главу 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулиющую государственный и муниципальный долг, для создания необходимой правовой базы применения метода хеджирования при управлении бюджетными рисками субъектов

Российской Федерации, связанными со структурой и объемом государственного долга субъекта Российской Федерации. Данные поправки должны четко прописать возможность и порядок применения хеджирования в Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти заимствований.

Учитывая ограниченность методов минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, предложен комплекс превентивных мероприятий:

- активное вовлечение законодательных органов федерального и регионального уровня к оценке принимаемых законопроектов на предмет их влияния на устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации;
- повышение точности прогноза социально-экономического развития региона и проектирование бюджета исходя из консервативного варианта социально-экономического развития региона;
- проведение на постоянной основе мониторинга финансово-хозяйственной деятельности организаций – крупнейших налогоплательщиков;
- планирование и привлечение заимствований на основе прогнозирования долговой емкости бюджета;
- проведение сбалансированной и диверсифицированной долговой политики субъекта Российской Федерации;
- совершенствование бюджетного законодательства в части повышения стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений в Российской Федерации.

3. Создание организационной структуры управления бюджетными рисками на региональном уровне.

Внедрение управления бюджетными рисками в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации невозможно без его правового и организационного обеспечения на региональном уровне. В этой связи в диссертации обоснована необходимость формирования в структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации структурного подразделения, занимающегося управлением бюджетными рисками, на основе структурной схемы управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации, согласно которой управление бюджетными рисками представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов,

имеющую субъект и объект управления, выход (цель), вход (ресурсы), связь с внешней средой, обратную связь (рис. 4). Раскрыты функции отдельных субъектов управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации.

Кроме того, предложен и содержательно раскрыт перечень необходимых для разработки следующих нормативно-правовых документов: политики управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации; региональных стандартов по управлению бюджетными рисками; реестра бюджетных рисков; постановления (распоряжения) о подразделении по управлению бюджетными рисками.

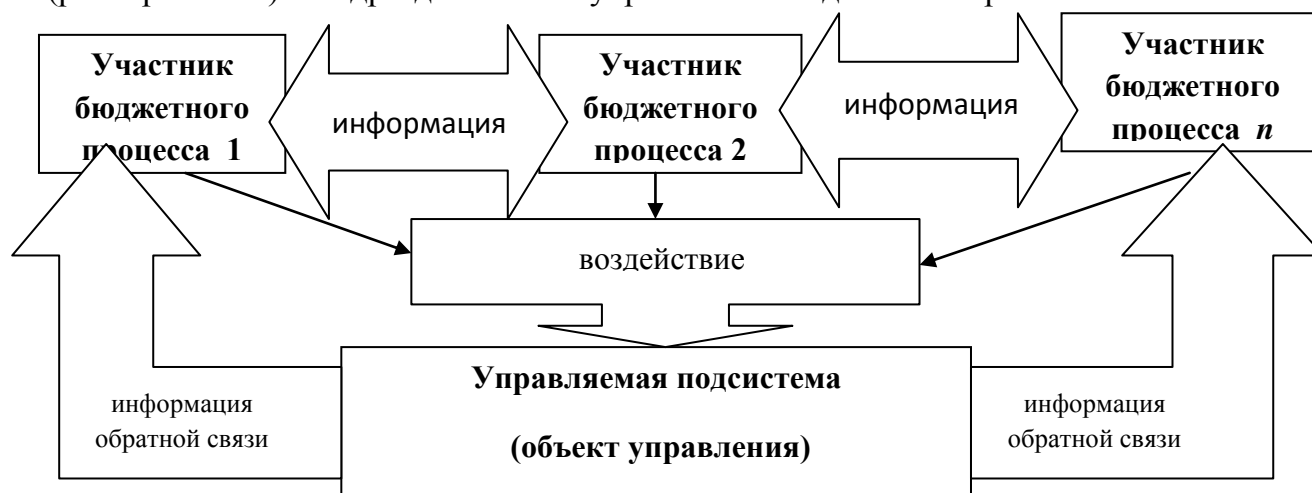


Рисунок 4 - Структурная схема управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации

3. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России:

1. Горохова, Д.В. История становления и современный взгляд на управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации / Д.В. Горохова // РИСК: Ресурсы. Информация. Снабжение. Конкуренция. – 2012. - № III- 2012 июль-сентябрь. – С.180-185. (0,67 п.л.).

2. Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами / Д.В. Горохова // Управление риском. – 2013. - № 1 (65). – С. 22-27. (0,76 п.л.);

3. Горохова, Д.В. Основные направления развития управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации / Д.В. Горохова // Вестник

Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. - № 2 (46). – С. 82-87. (0,80 п.л.);

4. Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации: современный взгляд и перспективы развития / Д.В. Горохова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2013. - № 3 июль-сентябрь. – С. 55-62. (0,73 п.л.);

Статьи, опубликованные в других научных изданиях и журналах:

5. Горохова, Д.В. Особенности минимизации бюджетных рисков субъектов Российской Федерации / Д.В. Горохова // Проблемы и перспективы развития экономики и менеджмента в России и за рубежом: Материалы третьей всероссийской научно-практической конференции 21-22 апреля 2011 г. / Рубцовский индустриальный институт. – Барнаул=Рубцовск: изд-во Алт. ун-та, 2011. – С. 145-149. (0,39 п.л.);

6. Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации: переход от фрагментарного применения элементов риск-менеджмента к созданию интегрированной системы / Д.В. Горохова // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики в условиях модернизации: Материалы V Международной научно-практической конференции / Под общей редакцией М.И. Абрамовой. – Саратов: ИЦ «Наука», 2012 .- С. 144-149. (0,42 п.л.);

7. Горохова, Д.В. Оценка бюджетных рисков субъектов Российской Федерации, пути ее совершенствования / Д.В. Горохова // По страницам диссертаций 2012 года: сборник материалов I Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2012. – С. 121-128. (0,47 п.л.).