

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Гамукин Валерий Владимирович, к.э.н.,

Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация

Gamukin Valeriy, PhD, Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation,

valgam@mail.ru

Аннотация. Внедряемая в России практика подготовки бюджетных прогнозов РФ и регионов на долгосрочный период должна предполагать оценку бюджетных рисков. В работе проведен краткий анализ нормативного и методического обеспечения этого процесса.

Ключевые слова: бюджетный прогноз, бюджетные риски, долгосрочное прогнозирование региональных бюджетов

Сегодня в России наступило время перехода от обеспокоенности экономическим кризисом к поиску действенных мер государственной политики по деэскалации его последствий. В значительной степени отсутствие такой политики стало одной из причин данного кризиса, включая управление бюджетной системой, которая оказалась уязвимой под воздействием комплекса разнообразных внешних и внутренних обстоятельств. Укоренившийся в последние годы тезис о независимости бюджета от текущих экономических потрясений, о его стабильности и защищённости от влияния внешних сил, оказался ошибочным. Одной из причин такого разочарования является стойкое нежелание участников бюджетного процесса признать бюджетные риски и научиться их прогнозировать. Сегодня происходит медленный пересмотр позиции настороженного отношения к бюджетному риску со стороны практиков, обеспечивающих функционирование бюджетного процесса.

Стоит отметить, что обсуждение проблематики бюджетного риска весьма активно проводится в научных кругах. Необходимо отметить работы [1–3], раскрывающие особенности бюджетных рисков в различных аспектах, включая их региональную специфику. Но в практической плоскости реалии последнего времени свидетельствуют о том, что

процесс осмысления категории бюджетного риска и определения методов управления только начинается.

Эволюцию воззрений органов власти и управления на использование бюджетных рисков в реалиях бюджетного механизма можно проследить на примере процесса подготовки порядка составления т.н. Бюджетного прогноза. В России, несмотря на складывающиеся условия внутренней и внешней неопределенности, вызванные множеством политических, экономических и социальных факторов, в 2015 г. началось практическая реализация технологии разработки и применения Бюджетного прогноза. Соответствующее постановление Правительства РФ № 914 принято 31.08.2015 г.

В окончательном варианте Постановления Правительства РФ от 31.08.2015 г. № 914 использование бюджетных рисков при подготовке Бюджетного прогноза оказалось сформулированным только в части рисков несбалансированности. Требования к составу и содержанию Бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период предусмотрены в п.1, пп. ж) *риски и угрозы несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе с учетом различных вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и иных показателей социально-экономического развития Российской Федерации*. Такое сужение проблематики бюджетного риска вызвано, очевидно, методическими причинами. Органы власти и управления даже на федеральном уровне пока не обеспечены методами работы по оценке, прогнозированию и финансированию бюджетных рисков.

Тем не менее, проблемы методического плана не стали препятствием для внедрения Бюджетного прогноза в практику работы органов власти и управления на других уровнях бюджетной системы. Анализ нормативных актов, принятых в субъектах РФ, призванных регламентировать порядок составления Бюджетного прогноза, показал высокую степень активности, реализованной в основном в виде трансляции федерального порядка.

Мы рассмотрели порядок разработки Бюджетного прогноза на примере Республики Саха (Якутия). Здесь 27.08.2015 г., т.е. за 4 дня до принятия соответствующего федерального порядка, постановлением Правительства Республики №299 «Об утверждении Порядка разработки бюджетного прогноза Республики Саха (Якутия) на долгосрочный период» утвержден порядок разработки своего Бюджетного прогноза на долгосрочный период. Это не противоречит требованиям Бюджетного Кодекса, коль скоро регион самостоятелен в выборе методик и порядка реализации свои бюджетных полномочий, включая рассматриваемую подготовку Бюджетного прогноза. Этот порядок призван определить правила разработки и утверждения, период действия, требования к составу и содержанию Бюджетного прогноза Республики Саха (Якутия). Бюджетный прогноз должен разрабатываться и утверждаться каждые шесть лет на двенадцать и более лет. Процедура подготовки Бюджетного прогноза не существенно отличается от рассмотренного муниципального варианта с некоторыми отклонениями, вызванными более сложной структурой органов власти в субъекте РФ.

Бюджетный прогноз Республики включает несколько важных элементов, среди которых наибольший интерес в контексте рассматриваемой проблемы вызывает п. г) *анализ основных рисков, возникающих в процессе реализации различных сценариев Бюджетного прогноза, а также их описание с характеристиками рискового события, пороговые значения, характеристики, последствия наступления риска, а также механизмы управления рисками*.

Очевидно, что авторы республиканского нормативного акта воспользовались первым вариантом федерального постановления, скопировав формулировку со всеми вытекающими методическими проблемами, от решения которых в итоге было решено отказаться. Для исправления такой ситуации постановление Правительства Республики от 29.02.2016 г. №59 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Республики Саха (Якутия) на долгосрочный период» отменило рассмотренное постановление. В этом новом варианте Бюджетный прогноз должен содержать, среди прочих, краткий раздел и) *риски реализации бюджетного прогноза и механизмы их профилактики*. Речь идет уже не о самих бюджетных рисках, а о рисках, которые могут оказать влияние на исполнение показателей Бюджетного прогноза. Обнадешивает упоминание о механиз-

мах профилактики рисков, но, поскольку они упоминаются в контексте рисков реализации бюджетного прогноза, а не бюджета, они мало полезны с методической точки зрения.

Многообразие подходов к подготовке Бюджетного прогноза характеризует пример соседнего региона – Магаданской области. Здесь постановлением Правительства области от 30.04.2015 г. № 282–пп утверждены требования к составу Бюджетного прогноза, включая наличие: прогноза основных характеристик консолидированного бюджета области и областного бюджета; показателей финансового обеспечения государственных программ области и основных подходов к формированию бюджетной политики области на долгосрочный период. О бюджетных рисках в этом нормативном документе не упоминается.

Анализ нормативно-правовых актов регионов, входящих в Уральский федеральный округ, а именно Постановления Правительства Курганской области от 13.10.2015 г. №307 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Курганской области на долгосрочный период», Постановления Правительства Свердловской области от 19.08.2015 г. №741–ПП «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Свердловской области на долгосрочный период», Распоряжения Правительства Тюменской области от 06.04.2015 г. №466–рп «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Тюменской области на долгосрочный период», Постановления Правительства Челябинской области от 15.07.2015 г. №363–П «О Порядке разработки и утверждения бюджетного прогноза Челябинской области на долгосрочный период», Постановления Правительства ХМАО – Югры от 31.07.2015 г. №247–п (с изм. от 23.10.2015 г.) «О Порядке разработки бюджетного прогноза Ханты–Мансийского автономного округа – Югры на долгосрочный период», Постановления Правительства ЯНАО от 25.11.2015 г. №1120–П «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Ямало–Ненецкого автономного округа на долгосрочный период», показал, что не зависимо от периода принятия документа или глубины его методической проработки, вопросы оценки и прогнозирования бюджетных рисков остались не раскрытыми. Ни в одном регионе при подготовке Бюджетного прогноза не предполагается оценка рисков, сопровождающих его исполнение.

Все эти примеры только обостряют необходимость внедрения практики подготовки Бюджетного прогноза с использованием оценки бюджетных рисков и перехода на модель государственного риск–ориентированного регулирования в целом, примером которого может служить деятельность госструктур за рубежом [4], постоянно отслеживающих и публикующих оценки различных рисков. Для полноценной реализации такого перехода целесообразно учитывать комплекс элементов данной модели, рассмотренный в работе [5] и включающий наличие уполномоченного органа–регулятора, сочетающего функции надзора, анализа рисков деятельности подконтрольных субъектов; стандартизации и лицензирования их деятельности; наличие специализированного отдела риск–менеджмента в структуре органа, применяющего набор методов по оценке и управлению рисками, способствующий расширению практики риск–менеджмента в организациях; наличие алгоритмов идентификация рисков, их учета и документирования, а так же наличие законодательной базы управления рисками.

Внедрение практики разработки и утверждения долгосрочного Бюджетного прогноза на всех уровнях бюджетной системы России могло бы способствовать созданию данной модели государственного риск–ориентированного регулирования, но пока это не нашло отражения в федеральном и в региональных порядках разработки и утверждения бюджетного прогноза на долгосрочный период. Именно региональный пробел необходимо считать наиболее проблематичным, поскольку бюджеты субъектов РФ обладают своими уникальными бюджетными рисками, связанными с промежуточным положением данного уровня бюджетной системы. В первую очередь это касается риска структуры доходов, риска зависимости от внешних источников и риска несбалансированности.

Усугубляется проблема перехода к модели управления бюджетами с использованием оценки, анализа и прогнозирования бюджетных рисков фактором постоянной 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. Даже внутри одного субъекта –

администратора бюджета всегда будет продолжаться дискуссия за правильное понимание бюджетных приоритетов и принципов проводимой бюджетной политики. Итогом этого может стать не более точный Бюджетный прогноз, а большее количество ошибок в нём.

Список использованных источников:

1. Herold U. Structural positions and risk budgeting // Working Paper Series: Finance and Accounting from Department of Finance, Goethe University Frankfurt am Main. 2008. №74. P. 1–19.
2. Schilperoort W., Wierts P. Illuminating Budgetary Risks: The role of stress testing. // OECD Journal on Budgeting. 2012. №3: Т.12. P. 1–18.
3. 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.
4. Яшина Н.И., Митин Д.В., Гинзбург М.Ю. Теория и методология определения рисков социально–политических и экономических процессов в различных странах мира // Journal of Economic Regulation. 2015. №2. С. 69–90.
5. Боровикова Е.В. Возможности адаптации зарубежного опыта государственного регулирования, основанного на рисках, в российской финансовой системе // Финансовый бизнес. 2013. №4. С. 13–20.