

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ И.С. Ферова
подпись
« _____ » _____ 2018 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

специальность 38.05.01 «Экономическая безопасность»

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Научный
руководитель _____ к.э.н., доцент С.Н. Макарова
подпись, дата

Выпускник _____ М.Н. Пугачева
подпись, дата

Рецензент _____ к.э.н., доцент А.Ю. Чудновец
подпись, дата

Нормоконтролер _____ Е.В. Шкарпетина
подпись, дата

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретические основы управления бюджетными рисками.....	6
1.1 Сущность бюджетных рисков, классификация факторов риска.....	6
1.2 Обзор существующих подходов к управлению бюджетными рисками ...	14
1.3 Методы оценки бюджетных рисков.....	24
2 Анализ бюджетных рисков Красноярского края	Ошибка! Закладка не определена
2.1 Характеристика системы управления бюджетными рисками Красноярского края.....	Ошибка! Закладка не определена.
2.2 Оценка бюджетных рисков Красноярского края	Ошибка! Закладка не определена
3 Разработка рекомендаций по совершенствованию системы управления бюджетными рисками в Красноярском крае для обеспечения экономической безопасности края	Ошибка! Закладка не определена.
3.1 Предложения по совершенствованию системы управления бюджетными рисками.....	Ошибка! Закладка не определена.
3.2 Разработка мероприятий по управлению отдельными бюджетными рисками Красноярского края и оценка эффективности предложенных мероприятий	Ошибка! Закладка не определена.
Заключение	Ошибка! Закладка не определена.
Список использованных источников	Ошибка! Закладка не определена.
Приложения А-И	Ошибка! Закладка не определена.-93

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития общества вопросы безопасности выходят на первый план в исследованиях ученых и в политике государства. Большинство угроз безопасности возникает в связи с неопределенностью будущего и ограниченностью информации, располагаемой субъектом. Однако субъект должен выполнять свои функции не смотря ни на что. Поэтому в любой сфере деятельности человека возникает вопрос о рисках. На государственном уровне понятия риск и безопасность приобретают значительный масштаб, в связи, с чем возникает закономерная потребность в изучении рисков государственных систем, в т.ч. и бюджетной системы, и поиске способов управления рисками с целью обеспечения безопасности функционирования системы.

В решении задач, поставленных перед органами государственной власти всех уровней, важную роль играет обеспечение устойчивости всех бюджетов бюджетной системы, которая в условиях неопределенности внутренней и внешней среды может быть достигнута с помощью управления бюджетными рисками. Проблема устойчивости и сбалансированности бюджетной системы отмечена в Стратегии экономической безопасности РФ [2] как одна из основных угроз и вызовов экономической безопасности РФ.

Проблема сбалансированности и устойчивости бюджета в Красноярском крае приобретает все большую значимость, что проявляется в росте долговой нагрузки края: с 2012 года доля государственного долга края в собственных доходах выросла более чем в 2 раз и составила в 2017 году 59,6%. Также Красноярский край уже на протяжении 5 лет имеет дефицитный бюджет на фоне роста инвестиционной активности в крае. Поэтому актуальным представляется анализ вопроса бюджетных рисков региона с целью обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджета края и предотвращения обострения ситуации в связи с реализацией крупных инвестиционных проектов.

Проблема управления бюджетными рисками является новым научным направлением в отечественных и зарубежных исследованиях. Среди отечественных экономистов, занимающихся вопросами управления бюджетными рисками, можно выделить следующих: С.Г. Аюпову, В.В. Гамукина, Д.В. Горохову, И.П. Грудинову, Г.В. Дваса, Е. А. Ермакову, Н.П. Паздникову, М.У. Сатаева, Т.Ю. Ткачеву. Необходимость комплексного изучения процесса управления бюджетными рисками субъектов Российской Федерации обусловила постановку цели исследования и определила его задачи.

Целью работы является разработка рекомендаций по совершенствованию системы управления бюджетными рисками субъекта РФ.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- исследовать сущность бюджетных рисков и классифицировать их по основным признакам;
- охарактеризовать этапы процесса управления бюджетными рисками;
- проанализировать существующий процесс управления бюджетными рисками в Красноярском крае и произвести оценку бюджетных рисков Красноярского края;
- разработать рекомендации по систематизации и совершенствованию управления бюджетными рисками в крае.

Объектом исследования является бюджет субъекта Российской Федерации.

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

В качестве методов исследования используются общие методы научного познания, статистические и экономико-математические методы. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, экспертный анализ.

Информационной базой дипломной работы послужили федеральные и региональные нормативные правовые акты, обеспечивающие функционирование бюджетного механизма, программные, прогнозные

и аналитические материалы органов законодательной и исполнительной власти и данные органов государственной статистики, научные труды по теме работы, электронные сетевые ресурсы.

На защиту выносятся предложения по уточнению системы управления бюджетными рисками, адаптированная модель риск-менеджмента к сфере государственных финансов, расширенный перечень принципов управления бюджетными рисками. Разработаны организационные меры по созданию полноценной системы управления бюджетными рисками и управлению отдельными видами бюджетных рисков на основе анализа бюджетных рисков Красноярского края с использованием методов оценки из теории риск-менеджмента.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные предложения в сфере управления бюджетными рисками могут быть использованы органами государственной власти при совершенствовании организационно-правовых основ бюджетного процесса и управления региональными финансами.

Структура и объем работы обусловлены целью и задачами. Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 46 источников и 8 приложений. Основной текст работы изложен на 75 страницах, содержит 13 таблиц и 8 рисунков.

1 Теоретические основы управления бюджетными рисками

1.1 Сущность бюджетных рисков, классификация факторов риска

Одним из важнейших институтов государства в сфере управления общественными финансами является бюджетная система, осуществляющая регулирование социальных и экономических процессов в интересах всего общества. Для обеспечения эффективного функционирования всего бюджетного механизма, необходимо оценивать не только использование бюджетных средств, но и просчитывать бюджетные риски, возникающие в бюджетном процессе.

До настоящего времени определение «бюджетные риски», а также методы их оценки и управления законодательно в России не установлены. Сегодня можно наблюдать повышение интереса к исследованию этого явления, что, в немалой степени, обусловлено происходящими процессами реформирования бюджетной системы, сложной экономической ситуацией, оказывающей существенное влияние на бюджетные процессы. Кроме того, понимание сущности бюджетного риска, идентификация факторов его возникновения непосредственным образом оказывает влияние на результативность принимаемых решений в системе государственного и муниципального управления.

В различных областях человеческой деятельности признается наличие риска, связанного с множеством условий и факторов, влияющих на результат принимаемых людьми решений. Широкое внимание к риску возникло при появлении всеобщности товарно-денежных отношений, конкуренции участников хозяйственной деятельности. Самую широкую трактовку и использование риск получил в сфере страхования, поскольку данная сфера предпринимательской деятельности непосредственно связана с существованием и различными формами проявления риска. Именно

благодаря страхованию сформировалось понимание риска как экономической категории.

С возникновением и развитием рыночной экономики появляются различные теории риска. Одним из первых проблемы экономических рисков рассмотрел американский экономист А. Маршалл, труды которого положили начало неоклассической теории рисков. Американский экономист Дж. М. Кейнс ввел в науку понятие «склонность к риску», характеризуя инвестиционные и предпринимательские риски, предложил одну из первых классификаций рисков. В работе американского экономиста Ф. Найта «Риск, неопределенность и прибыль» впервые была высказана мысль о риске как количественной мере неопределенности. В трудах американских математиков О. Моргенштерна и Дж. Неймана была установлена взаимосвязь понятий «неопределенность» и «риск», отражена вероятностно-математическая трактовка риска. В начале XX в. классической теории управления французский инженер А. Файоль включил в состав основных функций управления организацией функцию обеспечения ее безопасности. Окончательно наука о риске сформировалась только в последней четверти XX в. благодаря, прежде всего, практическим потребностям обеспечения безопасности в техносфере и стабильности общественного воспроизводства в экономике. Затем с развитием смешанного типа экономики государственный сектор стал перенимать различные методы финансового менеджмента, в том числе и определение рисков и способы управления ими. [13, 16]

Применительно к бюджетному процессу риск стали использовать относительно недавно. По мнению отечественных ученых впервые было введено в научную терминологию понятие бюджетный риск в конце 20 века.[19]

Основные подходы к определению бюджетного риска в научных кругах представлены в приложении А.

Все рассмотренные определения имеют определенные общие черты и различия. К общему мнению большинство ученых приходит в обозначении

риска как вероятностную характеристику явления, а также в проявлении риска как отклонения характеристик бюджета от запланированных (спрогнозированных) значений. Однако данные бюджетному риску дефиниции различаются по охвату стадий бюджетного процесса, частей бюджета (доходная и расходная части), описанию круга рискообразующих факторов, мнению о возможности оценки рисков.

В фундаментальных нормативных документах России отсутствует упоминание о бюджетном риске, однако была попытка официально закрепить данное понятие в «Порядке осуществления в Министерстве финансов РФ оперативного мониторинга качества финансового менеджмента», утвержденном Приказом Минфина РФ №383 от 19.10.2011. [3] Согласно Порядку под бюджетным риском понимается возможность невыполнения (полностью или частично) определенных параметров (характеристик) федерального бюджета, неэффективного управления ликвидностью счета по учету средств федерального бюджета, а также неэффективного использования средств федерального бюджета в текущем финансовом году при условии сохранения в течение текущего финансового года качества финансового менеджмента, достигнутого в отчетном периоде. Стоит отметить, что данный нормативно-правовой акт утратил силу с 23 марта 2017г. [4]

Очередная попытка толкования бюджетного риска на официальном уровне была предпринята в Докладе Рабочей группы по оценке бюджетных рисков Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации в июне 2015 года. В Докладе указано следующее: «Под бюджетными рисками (сокращенно БР) в дальнейшем подразумеваются факторы, которые могут при определенных обстоятельствах привести к отклонению параметров бюджетов бюджетной системы от запланированных или прогнозных значений.» [12]

Стоит отметить, что большинство предложенных определений бюджетного риска носят общий характер и вследствие чего имеют некоторые недостатки. Так, например, большинство определений указывают

на отклонение фактических бюджетных характеристик от запланированных или потенциальных, однако не оговаривается направление отклонения, следовательно, из данных определений можно заключить, что отклонения показателей бюджета в позитивную сторону тоже является риском. Такая точка зрения имеет право существовать, ведь любое изменение, даже положительное, может вывести систему-бюджет из равновесия, однако по нашему мнению положительные изменения создают предпосылки для развития, а негативные отклонения тормозят прогресс и ставят под угрозу само существование системы. Так как в большинстве областей науки понятие риска связывают с негативными изменениями, в области государственных финансов бюджетные риски также следует характеризовать со стороны негативных отклонений от нормального состояния бюджета.

Также остается дискуссионным вопрос о сущности риска: риск – совокупность факторов или случайных обстоятельств, влияющих на объект или риск – негативные последствия в виде изменения объекта под влиянием различных вероятностных факторов. По данному вопросу мнения также разделились. По нашему мнению, риск следует рассматривать как вероятность наступления негативных последствий влияния различных факторов, чтобы подчеркнуть особую значимость анализа рисков для стабильного функционирования объекта.

Таким образом, в дипломной работе под бюджетным риском будет пониматься вероятность наступления негативных последствий в виде отклонений фактических показателей бюджета от запланированных (потенциальных) под влиянием различных факторов риска, возникающих на любом этапе бюджетного процесса. Причем бюджетные риски и факторы риска должны подвергаться качественной и количественной оценке и учитываться в работе всех участников бюджетного процесса.

Прежде чем оценивать бюджетные риски и управлять ими, нужно классифицировать риски и факторы риска – систематизировать информацию о множестве рисков по разным признакам для повышения эффективности

анализа и управления бюджетными рисками. Так или иначе, авторы, изучающие сферу бюджетных рисков, предлагают различные классификации.

Наиболее типичные и часто встречающиеся классификационные признаки бюджетных рисков представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Классификация бюджетных рисков

Критерий	Виды
В зависимости от сферы возникновения факторов	– риски внешней среды (возникают вне сферы бюджета); – риски непосредственно бюджетной системы (бюджетная система генерирует сама); – случайные риски (носят вероятностный характер).
По виду управляющей деятельности (стадии бюджетного процесса)	– риски стадий составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета; – риски стадии исполнения бюджета; – риски стадии контроля.
В зависимости от уровня бюджетной системы	– риски федерального бюджета; – риски бюджетов субъектов; – риски местных бюджетов.
По времени возникновения	– прошлые; – текущие; – будущие.
По значимости результата	– значимые; – незначительные.
По характеру воздействия	– общие; – специфические.
По тяжести финансовых последствий (по степени воздействия)	– минимальные; – допустимые; – критические; – катастрофические.

По времени возникновения риски делятся на прошлые, текущие и будущие. Прошлые риски – это бюджетные риски, которые были выявлены ранее, в предыдущих бюджетных циклах. Текущие бюджетные риски – это риски, которые вновь выявлены, а также актуальны для текущей бюджетной ситуации. Будущие бюджетные риски – это такие бюджетные риски, которые могут стать свойственны региону в будущем.

По стадиям бюджетного процесса риски делятся на риски стадий составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, риски стадии исполнения бюджета, риски стадии контроля. При этом существуют риски, общие для всех стадий бюджетного процесса, например, риск несоблюдения сроков, риск мошеннических действий.

По характеру воздействия риски делятся на общие и специфические. Общие риски – это риски, свойственные всем без исключения субъектам Российской Федерации, независимо от географического расположения, отраслевой структуры региона и других факторов. Специфические риски – это риски свойственные отдельным субъектам Российской Федерации в силу особых условий развития.

По значимости результата можно выделить значимые бюджетные риски и незначительные. Значимые бюджетные риски характеризуются высокой вероятностью реализации и серьезными финансовыми последствиями, а незначительные риски – это бюджетные риски с минимальной вероятностью и с небольшими финансовыми последствиями в случае их реализации.

По тяжести финансовых последствий риски бюджетного процесса делятся на минимальные, допустимые, критические, катастрофические. Данное разделение установлено в зависимости от возможного уровня ущерба бюджету при условии отсутствия или неудачи мер по минимизации бюджетных рисков. Такое деление является весьма условным, поскольку приемлемая величина финансовых потерь является разной для различных регионов. Уровень, который является незначительным для регионов – доноров, может оказаться катастрофическим для регионов – реципиентов.

Исходя из данного понятия бюджетного риска, все возникающие бюджетные риски также можно разделить на группы показателей бюджетного процесса, которые искажаются под влиянием факторов риска. Можно выделить следующие группы:

- риски отклонения доходных и расходных статей бюджета;
- риск сбалансированности бюджета включает в себя отклонение таких показателей, как структура расходов или доходов бюджета, соотношение доходов и расходов;
- риск изменения показателей долговой устойчивости;
- риск отклонения показателей исполнения процедур бюджетного процесса, например несоблюдение установленных сроков;

– организационный риск, например, риск ненахождения поставщиков при планируемых ценах закупки и др. Сложность данной группы рисков является в затрудненности их количественной оценки;

– риск снижения эффективности и результативности бюджетных процессов, например, отсутствие результативности контроля, неэффективное управление государственной собственностью и т.п.

В дипломной работе будут оцениваться первые две группы рисков, так как именно они являются ключевыми в бюджетном процессе. Остальные группы бюджетных рисков в данной классификации не рассматриваются также, в связи с отсутствием доступа к аналитической информации, характеризующей данные риски.

Большой интерес представляет многоуровневая классификация бюджетных рисков, предложенная В.В. Гамукиным. [18] Он выделил 3 группы бюджетных рисков: риски среды, риски системы и риски случая. В связи с пониманием риска как вероятность негативных последствий, критерием представленной В.В. Гамукиным классификации является сфера возникновения факторов риска.

К первой группе рисков относятся риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям, риск инфляции, риск дискретности контроля, риск снижения платежеспособности налогоплательщиков, риск политической конъюнктуры. Таким образом, в первой группе автор отразил основные внешние факторы риска.

Ко второй группе относятся риск ритмичности поступлений и платежей, риск структуры доходов и расходов бюджета, риск несбалансированности бюджета, риск зависимости от внешних источников. Так к рискам системы относятся риски, возникающие внутри системы, связанные с особенностями ее функционирования.

Третья группа объединяет риски, возникающие под влиянием случайных факторов. К ним относятся риск ошибки, риск объективной непредсказуемости

ситуации, риск экономического кризиса, риск коррупции, риск развития бюджета.

Приведенная В.В. Гамукиным классификация достаточно подробная и всеобъемлющая, однако если рассматривать риск как негативное последствие возникновения и распространения факторов риска, то следует дать определение и классификацию отдельно факторам риска.

Факторами бюджетного риска являются предпосылки, увеличивающие вероятность или реальность наступления событий, которые могут оказать отклоняющее воздействие на ход реализации бюджетного процесса. Результатом проявления фактора риска будет нежелательное развитие событий, последствия которого приведут к отклонению от поставленной цели, т.е. к ущербу. В число таких событий входят как те, которые можно было предвидеть, но нельзя точно указать момент наступления, так и те, которые предугадать не представлялось возможным.

В дипломной работе предлагается классификация факторов бюджетных рисков по следующим критериям:

По месту возникновения относительно бюджетной системы факторы могут быть внешними и внутренними. Аналогично классификации рисков, факторы могут возникать как внутри бюджетной системы, так и за ее пределами.

По сфере возникновения можно выделить следующие факторы: общеэкономические, правовые, политические, финансовые, социальные, административно-управленческие, организационно-структурные, факторы криминального характера, технические, природные.

По продолжительности существования факторы можно объединить в 3 группы: постоянные, переменные и одномоментные. Постоянные факторы риска существуют постоянно независимо от проводимой государством риск-ориентированной политики, т.е. влияние таких факторов невозможно полностью устранить. К таким факторам, например, относится наличие теневой экономики в стране, природно-ресурсный потенциал территории и др. К

переменным факторам относятся такие факторы, которые на большом промежутке времени могут появляться и пропадать в зависимости от деятельности государства и общества в целом. Так, например, уровень доходов населения будет являться фактором риска только тогда, когда он будет снижаться либо достигнет определенного критического уровня, что приведет к повышению бюджетного риска. Одномоментные факторы существуют короткий временной промежуток, примером может выступать чрезвычайное происшествие (пожар, наводнение и т.п.) на устранение которого необходимо выделить средства из соответствующего бюджета, что приводит к увеличению бюджетного риска, однако при устранении последствий ликвидируется и сам фактор риска.

Таким образом, в силу обострения ситуации во всех сферах жизнедеятельности человека, регулируемых государством, возникает потребность определения сущности бюджетного риска и его факторов, а также классификации и группировки рисков для дальнейшего анализа и изучения с целью создания единой системы управления бюджетными рисками.

1.2 Обзор существующих подходов к управлению бюджетными рисками

При отсутствии единого мнения в отношении определения бюджетного риска в научной литературе также ведутся дискуссии о системе управления бюджетными рисками.

Перед тем, как рассматривать управление бюджетными рисками следует отметить сущность риск-менеджмента в предпринимательской сфере, так как само понятие риск перешло в государственные финансы из коммерции. Риск-менеджмент представляет собой систему анализа, оценки и управления риском, а также финансовыми отношениями, возникающими в процессе предпринимательской деятельности. [37] Таким образом, и система управления бюджетными рисками должна быть реализована в составе государственного

финансового менеджмента и должна подразумевать оценку рисков и выработку мероприятий по минимизации выявленных рисков. В таблице 2 приведены определения системы управления бюджетными рисками разных авторов.

Таблица 2 - Подходы к определению системы управления бюджетными рисками

Определение системы управления бюджетными рисками	Автор
Совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых участниками бюджетного процесса, которая позволяет в определенной степени прогнозировать наступление непредвиденных событий и принимать меры для исключения или снижения их отрицательных последствий с целью обеспечения своевременности и полноты исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации.	Д.В. Горохова [23]
Система целенаправленных действий, осуществляемых непрерывно на всех стадиях бюджетного процесса	Г.В. Цветова [41]
Совокупность мероприятий по идентификации, оценке, контролю бюджетных рисков с целью их минимизации на всех стадиях бюджетного процесса	Т.Б. Кувалдина [30]

Наиболее полное и объемное определение было дано Гороховой Д.В с указанием субъектов, цели управления и его сущности. Преимуществами данного определения является четкое указание субъектов управления – участники бюджетного процесса, конкретная постановка конечной цели управления бюджетными рисками. Однако в определении отсутствует указание на одну из обязательных подсистем любой системы управления – на управляемую подсистему, т.е. нет указания на объект управления. Определения остальных авторов являются неполными с точки зрения определения системы управления рисками, не указаны основные элементы системы. Однако такие определения лаконичны и отмечают непрерывность деятельности по управлению бюджетными рисками.

По нашему мнению под системой управления бюджетными рисками стоит понимать деятельность уполномоченных органов в бюджетной сфере, направленную на минимизацию влияния бюджетных рисков и нейтрализацию негативных последствий проявления бюджетных рисков на всех стадиях бюджетного процесса с использованием определенных способов, приемов и

методов по идентификации, оценки и прогнозированию бюджетных рисков и их устранению.

Представление управления бюджетными рисками в виде системы дает возможность выявить основные элементы, определить их внутренние и внешние взаимосвязи со средой. С точки зрения системного подхода любой риск-менеджмент включает следующие укрупненные элементы: управляющая подсистема (субъект управления), управляемая подсистема (объект управления), инструменты и методы воздействия субъекта на объект управления. Система управления бюджетными рисками необходима для реакции на вызовы и угрозы внешней среды. Внешняя среда объединяет все то, что непосредственно не входит в систему: конъюнктура рынка, предприятия и организации, теневая экономика, состояние налогоплательщиков, политическая обстановка в мире, ресурсы государства и т.п. Если рассматривать отдельно систему управления бюджетными рисками региона, то к внешней среде можно отнести вышестоящий уровень государственной власти, который влияет на деятельность региона путем изменения организационно-правового поля, что может стать фактором риска. Деятельность частного предпринимательства, физических лиц, иностранных государств несет в себе неопределенность принятых ими решений, что приводит к возникновению факторов бюджетных рисков.

На рисунке 1 представлена модель системы управления бюджетными рисками, составленная по аналогии системы риск-менеджмента в организации.[37] Рассмотрим данную модель поэлементно.

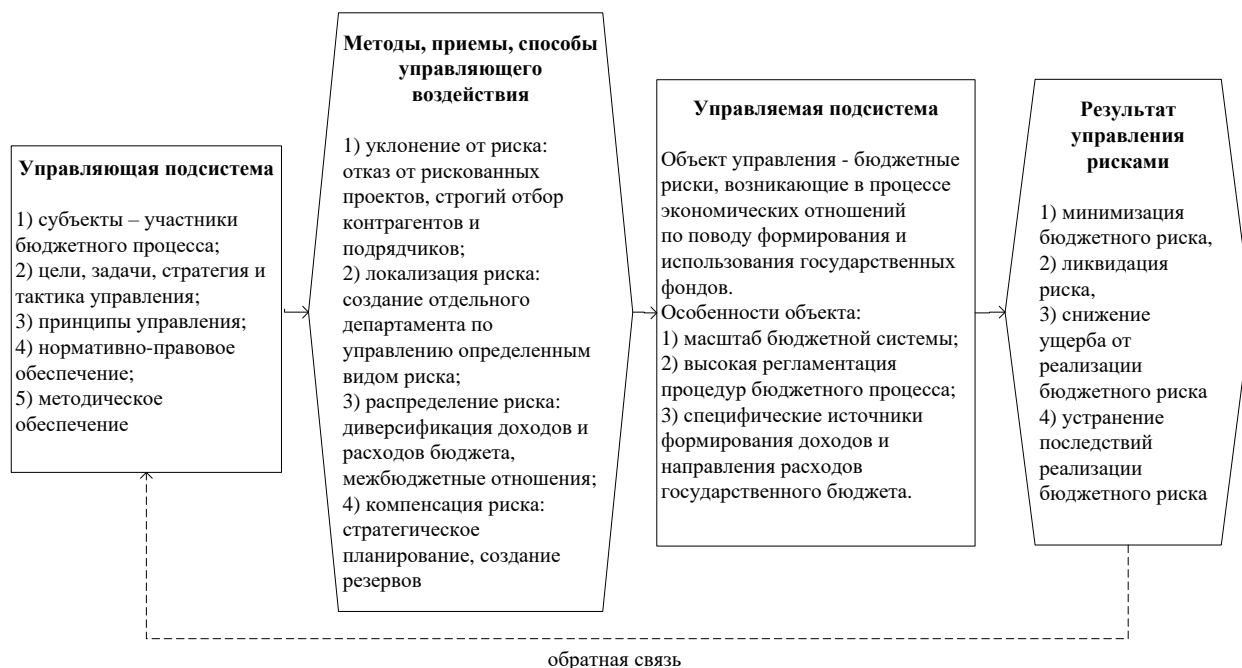


Рисунок 1 - Модель системы управления бюджетными рисками

В управляющую подсистему, прежде всего, входят субъекты управления и основополагающие элементы их деятельности по управлению бюджетными рисками. Субъекты управления бюджетными рисками - такие участники бюджетного процесса, как федеральные и региональные законодательные (представительные) органы государственной власти, органы исполнительной власти соответствующего уровня, высшее должностное лицо субъекта Федерации и муниципалитета. Непосредственным субъектом является финансовый орган публично-правового образования и соответствующий комитет в составе данного органа. Однако стоит отметить, что остальные участники бюджетного процесса с одной стороны должны выступать как исполнители риск-ориентированного подхода к управлению бюджетными средствами, с другой стороны при разработке соответствующих мероприятий по минимизации риска следует учитывать, что они (участники бюджетного процесса) могут стать фактором риска, то есть сама бюджетная система создает внутренние факторы бюджетного риска.

Первоначально субъектами управления ставятся цели и задачи управления бюджетными рисками. Целью управления бюджетными рисками

может являться обеспечение формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории либо обеспечение своевременности и полноты исполнения расходных обязательств публично-правового образования.

Для построения и эффективного функционирования любой системы управления важно определить принципы, на которых будет основываться вся деятельность субъектов в рамках исследуемой системы. Наиболее полный перечень принципов системы управления бюджетными рисками был предложен Д.В. Гороховой: [23]

- системность - рассмотрение всех бюджетных рисков как единого целого, с учетом их взаимосвязей и возможных последствий;

- интегрированность - встроенность управления рисками в бюджетный процесс и учет рисков всеми участниками бюджетного процесса при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета, а также учет бюджетных рисков при проведении реформ и при разработке стратегий развития региона;

- эффективность - достижение запланированного результата с минимально возможными издержками;

- динамичность - постоянная адаптация процесса управления к изменениям условий функционирования государственных (муниципальных) финансов, в т. ч. путем внедрения новых методов;

- многоуровневость - рассмотрение в качестве субъекта управления как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации и муниципалитета;

- допустимый уровень риска - определение такого уровня риска, при котором при заданных условиях не возникнет угроз для выполнения расходных обязательств публично-правового образования.

По результатам исследования предлагаем дополнить список следующими немаловажными принципами:

– принцип открытости, который подразумевает публикацию основных итогов оценки рисков, документов, отражающих бюджетную риск-ориентированную политику;

– принцип преемственности, то есть оценка рисков и разработка мер по их управлению должны разрабатываться с учетом прошлого опыта управления и экспертных оценок;

– учет человеческого фактора, который предполагает, что квалификация и профессионализм служащих, которые принимают управленческие решения и которые реализуют их, могут влиять на эффективность применения приемов управления рисками, что должно отразиться в регулярной оценке и повышении квалификации государственных служащих на темы внедрения риск-ориентированного подхода.

С учетом поставленной цели и задач субъект управления бюджетными рисками разрабатывает стратегию и тактику управления рисками, которые могут быть оформлены в отдельные документы либо отражаться в документах стратегического планирования.

Под нормативно-правовым обеспечением понимается установление правовых основ управления бюджетными рисками, установление полномочий государственных органов в данной сфере. Методическое обеспечение подразумевает деятельность по разработке методики оценки бюджетных рисков, а также создание унифицированной карты рисков, которая содержала бы наиболее полный список потенциальных бюджетных рисков, в соответствии с которым в дальнейшем происходила бы идентификация и оценка бюджетных рисков страны и отдельных регионов. Стоит отметить, что карта рисков должна регулярно обновляться и актуализироваться по итогам проведения мероприятий тактического управления.

Таким образом, управляющая подсистема представляет собой уполномоченных представителей органов государственной власти, которые на основе полученной информации, используя модели, методы и приемы теории

риска, определяют цели, задачи, принципы, разрабатывают стратегию и тактику риск-менеджмента.

Управляемая подсистема представлена объектом управления, которым выступают непосредственно бюджетные риски, возникающие в процессе экономических отношений по поводу формирования и использования государственных фондов (бюджеты разных уровней и бюджеты внебюджетных фондов). Особенности объекта управления обусловлены спецификой государственных финансов. К таким особенностям по сравнению с предпринимательским риском относятся: масштаб бюджетной системы, высокая регламентация процедур бюджетного процесса, специфические источники формирования доходов и направления расходов государственного бюджета.

Качество решаемых задач для достижения цели управления рисками обеспечивается наличием управляющих воздействий на основе принятых управленческих решений и обратной связи, непосредственно направленной на снижение степени риска.

В теории риск-менеджмента выделяют четыре основные группы методов управления бюджетными рисками: методы уклонения от риска; методы локализации риска; методы распределения риска; методы компенсации риска. Методы уклонения предполагают исключение рискованных ситуаций из деятельности субъектов. Применительно к бюджетным рискам к данной группе методов относится отказ от рискованных проектов, строгий отбор контрагентов и подрядчиков. Стоит отметить, что применение подобных методов не всегда оправдано с точки зрения инновационного развития региона и страны в целом, так как зачастую органы власти отказываются от реализации перспективных инвестиционных проектов, обосновывая уходом от дополнительных рисков. Поэтому применение данной группы методов следует использовать с учетом баланса между риском и выгодой, получаемой от того или иного проекта.

Локализация риска применяется исключительно редко как в предпринимательской сфере, так и в бюджетной системе. Она возможна

лишь для тех случаев, когда можно четко идентифицировать источники риска. Наиболее опасные участки процесса локализуются, и над ними устанавливается контроль. Например, в рамках локализации риска может быть создан отдельный департамент, который занимается исключительно одним проектом (сферой деятельности, на определенной территории), связанной с конкретным повышенным бюджетным риском. Однако также возникает вопрос о целесообразности данного метода в связи с соотношением величины потерь от риска и затратами на реализацию данного метода управления риском.

Методы распределения (рассеивания) риска представляют собой более гибкие инструменты управления. Одним из основных методов данной группы является диверсификация доходов и расходов бюджета. Также происходит распределение риска между уровнями бюджетной системы путем выстраивания межбюджетных отношений.

Группа методов компенсации рисков относится к упреждающим методам управления (управление по возмущению). Наиболее эффективным из них является стратегическое планирование, которое предусматривает предварительный анализ состояния бюджетной системы и прогноз социально-экономического развития региона, а также регулярный мониторинг изменения нормативно-правового поля.

Еще один метод компенсации риска – создание резервов. На региональном уровне создается резервный фонд Правительства субъекта РФ.

Результатом управляющего воздействия может быть минимизация бюджетного риска, т.е. снижение вероятности его возникновения и потенциального ущерба, ликвидация риска, снижение ущерба от реализации бюджетного риска или устранение последствий реализации бюджетного риска.

После получения результатов управления бюджетными рисками осуществляется обратная связь с целью совершенствования общей системы управления рисками. Если фактические результаты не отвечают ожидаемым и степень риска или ущерб от реализации риска выходит за установленные

пределы, то управляющая подсистема вносит коррективы, как в тактику, так и в стратегию риск-менеджмента.

Помимо структуры существенную роль в управлении рисками играет знание самого процесса управления бюджетными рисками и разделение его на определенные этапы. Существует несколько авторских трактовок этапизации процесса управления бюджетными рисками, основным различием которых является степень детализации этапов (таблица 3).

Таблица 3 - Авторские трактовки этапов управления бюджетными рисками

Этапы управления бюджетными рисками	Автор
<ul style="list-style-type: none"> – Идентификация бюджетных рисков; – Оценка бюджетных рисков; – Распределение зон ответственности и выбор методов минимизации риска; – Реализация приемов и методов минимизации риска; – Совершенствование процесса управления бюджетными рисками. 	Д.В. Горохова [23]
<ul style="list-style-type: none"> – Создание условий внутри организации; – Постановка целей; – Выявление событий; – Оценка рисков; – Реагирование на риски; – Контрольные действия; – Получение информации о результатах действий и ее передача, мониторинг. 	The International Standart of Supreme Audit Institutions INTOSAI GOV 9130. [15]
<ul style="list-style-type: none"> – Постановка проблемы: идентификация риска, определение масштаба риска; – Решение проблемы: оценка риска, снижение (минимизация риска); – Мониторинг и контроль. 	С.А. Коробко [29]
<ul style="list-style-type: none"> – Анализ рисков (сбор и обработка информации, выявление проблем); – Идентификация рисков (классификация рисков); – Оценка рисков (методы оценки, степень вероятности и урона от наступления риска, мероприятие по снижению риска); – Принятие решения на основе метода экспертной оценки (принятие риска, снижение риска, уклонение от риска); – Контроль результатов риска; – Отчет об итогах работы (совершенствование системы управления рисками). 	Т.Б. Кувалдина [30]

Рассмотренные научные подходы к определению этапов управления бюджетными рисками ёмко и обобщенно отражают основные процессы, проходящие в системе управления рисками и согласованы с теорией риск-менеджмента.

Процесс управления бюджетными рисками можно разделить на три больших этапа: определение рисков ситуации, оценка рисков, воздействие

на риск. Охарактеризуем каждый этап управляющего воздействия субъекта на объект на уровне тактического управления.

На первом этапе происходит появление сигналов возникновения факторов риска, которые впоследствии служат для идентификации бюджетного риска. На данном этапе собирается и систематизируется первичная информация о рискообразующих факторах и бюджетных рисках, которая станет основой для дальнейшего управления рисками.

На втором этапе происходит оценка рисков, их ранжирование по значимости с применением методов риск-менеджмента. На основе результатов оценки и ранжирования разрабатывается программа управления бюджетными рисками, которая должна включать цель, задачи, конкретные мероприятия, ресурсные затраты и ответственных лиц за реализацию программы. Стоит отметить, что цель программы выражается в желаемом результате воздействия на риск. К таким результатам воздействия, например, относится полная ликвидация риска, минимизация риска и др.

На следующем этапе происходит непосредственная реализация программы управления бюджетным риском. По итогам реализации программы осуществляется обратная связь, которая предполагает оценку эффективности результатов и разработку предложений по совершенствованию модели управления рисками.

Все три этапа должны сопровождаться постоянным контролем за качеством выполнения процедур, а также в связи с быстрой изменчивостью ситуации должны вноситься изменения и дополнения в работу субъекта управления.

В настоящее время существуют значительные проблемы, связанные с управлением бюджетными рисками: отсутствие правовой и методической базы и стандартизации бюджетных рисков, слабая институционализация этого процесса, недостаток квалифицированных кадров.

Осуществление всех последовательных этапов процесса управления бюджетными рисками и построение модели управления бюджетными рисками

на всех уровнях государственной власти позволит повысить эффективность функционирования бюджетной системы в целом.

1.3 Методы оценки бюджетных рисков

На сегодняшний день комплекс методов, оценивающих бюджетные риски, представлен незначительно и носит в большей степени описательный характер. Этот недостаток авторы пытаются восполнить при помощи привлечения новых, возможно, не традиционных для бюджетного механизма методов анализа рисков. [18] Для создания методической базы оценки бюджетных рисков также следует обратить внимание на действующие в Российской Федерации ГОСТы, разработанные с учетом положений ISO Guide 73:2009 Risk management – Vocabulary – Guidelines for use in standards. [5] В своей статье В.В. Гамукин из 40 предложенных в стандарте методов отобрал 7 наиболее подходящих для оценки бюджетных рисков: [20]

- структурированный анализ сценариев методом «что, если?»;
- анализ влияния человеческого фактора;
- матрица последствий и вероятностей;
- кривые FN (number of fatalities);
- индексы риска;
- анализ сценариев;
- анализ эффективности затрат.

Кратко охарактеризуем каждый из указанных методов. Структурированный анализ сценариев методом «что, если?» представляет собой систематизированный метод исследования сценариев, основанный на командной работе, в котором используют набор слов или фраз-подсказок, помогающих участникам группы в процессе совещания идентифицировать опасные ситуации и создать сценарий их развития.

Анализ влияния человеческого фактора применяют для оценки влияния на работу системы действий человека, в том числе ошибок исполнителя.

Основанием для применения этого метода является то, что во многих процессах существует возможность ошибки человека, особенно при нехватке времени для принятия верного решения. В некоторых случаях действие одного человека или группы может быть как угрозой, так и защитой, предотвращающей последствия опасностей. Значимость оценки человеческого фактора подтверждается фактическими сбоями в работе бюджетного механизма. Метод может быть использован как в качественном, так и в количественном виде.

Матрица последствий и вероятностей является средством объединения качественных или смешанных оценок последствий и вероятностей и применяется для определения или ранжирования уровня риска.

Кривые FN применяются для 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. Многие события имеют высокую вероятность результатов с незначительными последствиями и низкую вероятность со значительными последствиями.

Индексы риска позволяют определить меру риска, представляющую собой количественную оценку риска, полученную с применением балльных оценок на основе порядковых шкал. Индексы риска применяют для упорядочения значений риска на основе сходных критериев таким образом, чтобы их можно было сравнивать. Балльные оценки применяют к каждому компоненту риска. Индексы риска применяются для ранжирования и сравнения рисков.

Анализ сценариев - это метод разработки описательных моделей развития событий. Он может быть использован для идентификации риска путем рассмотрения возможных событий в будущем и исследования их значимости и последствий. Наборы сценариев, отражающих, например, «лучший», «худший» и «ожидаемый» случаи, могут быть использованы для анализа возможных

последствий и их вероятности для каждого сценария. Принимая во внимание достаточную продолжительность существования подавляющего большинства бюджетов, что позволяет использовать накопленную историческую информацию за продолжительные периоды, применение метода в отношении бюджета и бюджетных рисков в частности следует признать возможным. В большей мере метод раскрывается при наличии продолжительного (не менее 3–5 лет) периода практического использования анализа и оценки бюджетных рисков в бюджетном процессе. Пока такая практика только формируется.

Анализ эффективности затрат используют для оценки риска в ситуации, когда необходимо сравнить общие ожидаемые затраты с общими ожидаемыми выгодами или преимуществами и выбрать лучший вариант решения. Анализ может быть качественным или количественным или сочетать в себе количественные и качественные элементы. Анализ эффективности затрат может быть использован для выбора между различными решениями, связанными с риском.

Таким образом, при оценке бюджетных рисков могут быть использованы качественные, количественные и смешанные методы. Выбор методов зависит от конкретной ситуации, доступности достоверных данных и потребностей принятия решений. Помимо перечисленных в стандарте методов список следует дополнить такими количественными статистическими методами как расчет коэффициентов вариации исполнения бюджета, коэффициента погрешности аппроксимации, а также расчет показателя энтропии по доходам и расходам бюджета.

В таблице 4 представлена классификация методов, которые могут быть применены для оценки бюджетных рисков субъекта РФ.

Таблица 4 – Методы оценки бюджетных рисков

Группа методов	Методы оценки	Назначение метода
Количественные методы	расчет коэффициентов вариации исполнения бюджета	определение уровня бюджетного риска по статьям доходов и расходов бюджета
	расчет коэффициента погрешности аппроксимации	определение уровня бюджетного риска по статьям доходов и расходов бюджета
	расчет показателя энтропии по доходам и расходам бюджета	оценка государственной политики в бюджетной сфере
	нормативный метод	мониторинг состояния бюджетной системы на предмет изменения общего уровня бюджетного риска
	кривые FN	графическое представление вероятности рисков событий
	индексы риска	определение меры бюджетного риска с применением балльной оценки
Качественные методы	структурированный анализ сценариев методом «что, если?» (SWIFT)	оперативная оценка бюджетных рисков
	анализ сценариев	идентификация бюджетных рисков и определение уровня риска
Смешанные методы	матрица последствий и вероятностей	ранжирование бюджетных рисков
	анализ влияния человеческого фактора	оценка влияния на бюджетный процесс действий человека
	анализ эффективности затрат	выбор решения связанного с риском

Рассмотрим подробнее методы, использованные в практической части работы для анализа бюджетных рисков Красноярского края: матрица последствий и вероятностей, расчет коэффициентов вариации исполнения бюджета, расчет коэффициента погрешности аппроксимации, расчет показателя энтропии по доходам и расходам бюджета, нормативный метод, а также метод SWIFT, который, на наш взгляд, должен использоваться органами государственной власти субъектов РФ для текущей оценки рисков и адаптации мероприятий управления рисками к происходящим обстоятельствам.

Матрица последствий и вероятностей применяется для ранжирования бюджетных рисков. Её применяют для ранжирования самих бюджетных рисков, их источников и мер по обработке риска на основании уровня риска. Матрицу обычно используют в качестве средства предварительной оценки, если было выявлено несколько видов риска, например, для определения того, какой риск требует дальнейшего или более подробного анализа, какой риск необходимо обрабатывать в первую очередь, а какой следует рассматривать на более высоком уровне менеджмента. Данную матрицу также применяют для отбора видов риска, не требующих дальнейшего рассмотрения, а также для

определения приемлемости или неприемлемости риска в соответствии с матрицей.

Входными данными к процессу являются шкалы последствий и вероятностей, установленные в соответствии с особенностями бюджетного процесса, и матрица, которая их объединяет. Матрица построена с указанием последствий по одной оси и вероятности по другой оси. Так как данный метод является смешанным, шкалы последствий и вероятностей реализации риска могут обладать как качественными, так и количественными характеристиками. Так, например, в качестве количественных характеристик по шкале последствий может быть взята доля статьи бюджета в структуре доходов (расходов) бюджета. Чем больше доля рассматриваемой статьи бюджета, тем значительнее величина последствий реализации риска. Шкала вероятностей может быть построена согласно рассчитанному уровню бюджетного риска в рамках статистических методов оценки. Каждой области матрицы присваивается определенный уровень риска. Стоит отметить, что количество уровней определяется оценщиком самостоятельно. Так, например, в стандарте [5] приводится пятиуровневая система рангов рисков: вероятно (I), возможно (II), маловероятно (III), редко (IV), невероятно (V). Каждому риску согласно данной матрицы присваивается класс вероятности (от А до Е – от наименее вероятного к наиболее вероятному уровню) и класс последствий (от 1 до 6 – от минимальных последствий реализации риска до катастрофических), и затем согласно присвоенным классам определяется ранг риска – пересечение соответствующих строки и столбца. (Рисунок 2)

Класс вероятности	Е	IV	III	II	I	I	I
	D	IV	III	III	II	I	I
	C	V	IV	III	II	II	I
	B	V	IV	III	III	II	I
	A	V	V	IV	III	II	II
	1	2	3	4	5	6	
	Класс последствий						

Рисунок 2 – Матрица последствий и вероятностей реализации риска

Однако, например, Государственным управлением аудита Великобритании для оценки рисков группируют все возможные риски по четырем секторам в зависимости от оценки их последствий и вероятности (рисунок 3), при этом риски градируются по трем уровням: низкий, средний, высокий. [15]



Рисунок 3 – Матрица последствий и вероятностей реализации риска

Преимуществами метода являются относительная простота использования и обеспечение быстрого ранжирования риска по уровням значимости.

Как и любой другой метод, матрица последствий и вероятностей имеет определенные недостатки. Во-первых, матрица должна быть разработана для конкретных обстоятельств, т. к. затруднительно составить универсальную матрицу, которую можно применить в любых обстоятельствах. Как правило, трудно однозначно установить необходимые шкалы.

Во-вторых, применение матрицы весьма субъективно и в значительной степени зависит от специалиста, выполняющего оценку. Также риски нельзя объединять (т. е. нельзя установить, что определенное количество низких рисков или низкий риск, выявленный определенное количество раз, эквивалентны среднему риску).

Рассмотрим методы расчета коэффициентов вариации исполнения бюджета и коэффициента погрешности аппроксимации для определения уровня

вероятности реализации бюджетного, которые отличаются отсутствием трудоемкости в расчетах и доступностью информации.

В таблице 5 представлены показатели, рассчитываемые на основе данных отчета об исполнении бюджета, для определения бюджетного риска.

Таблица 5 - Показатели оценки бюджетных рисков

Показатель	Коэффициент погрешности	Коэффициент вариации
Формула	$E = \sqrt{1 - R^2}$	$V = \frac{\pm\sigma}{\bar{K}} \cdot 100\%$
Обозначения	E - среднеквадратичная погрешность аппроксимации; R ² - коэффициент детерминации, рассчитанный на основе временного ряда плановых и фактических показателей статей бюджета	V - коэффициент вариации исполнения статей бюджета; σ - среднеквадратическое отклонение показателя исполнения статьи бюджета; K̄ - среднее значение показателя исполнения статьи бюджета (отношение фактического исполнения к плановой величине)
Сущность	показывает на сколько процентов в среднем плановые значения статей бюджета отклоняются от фактических значений	относительная мера отклонения показателя исполнения статей бюджета от среднего значения
Критерии оценки	0-10% - маловероятный (низкий) риск; 10-25% - средний риск; > 25% - высокий риск;	0-10% - маловероятный (низкий) риск; 10-20% - средний риск; > 20% - высокий риск

Расчет статистических показателей в основном позволяет оценить риски искажения доходных и расходных статей бюджета, и отражают вероятность возникновения бюджетного риска. [33, 39]

Коэффициент погрешности показывает, на сколько процентов в среднем плановые значения статей бюджета отклоняются от фактических значений. Для определения уровня риска воспользуемся шкалой, предложенной профессором Усковым И.В., которую он вывел исходя из практики бюджета экономически развитых стран ЕС, США и Канады. Маловероятным считается уровень риска до 10%, риск средней вероятности 10-25%, свыше 25% - риск с высокой вероятностью реализации. [40]

По коэффициенту вариации показателя исполнения бюджета также можно судить о вероятности неисполнения бюджетного плана. В статистике принято, что, если коэффициент вариации меньше 10%, то степень рассеивания данных считается незначительной следовательно и вероятность риска низкая,

от 10% до 20% - средняя вероятность реализации риска, больше 20% - высокая вероятность. [38] Далее результаты оценки статистическим методом могут быть использованы при построении матрицы последствий и вероятностей в процессе ранжирования рисков.

Далее рассмотрим метод расчет энтропии по доходам и расходам статей бюджета. Помимо фундаментальных статистических показателей для общей оценки бюджетного риска и эффективности деятельности государственных органов по управлению ими следует использовать расчет энтропии доходов и расходов бюджета как основных характеристик бюджетного процесса. Как отмечает профессор Н.В. Шаланов, энтропия есть количественная мера неопределенности некоторой выделенной совокупности характеристик исследуемого объекта любой природы. [43] Энтропия является количественной мерой хаоса и порядка, случайности и закономерности, неопределенности и детерминированности. В применении к теории управления энтропия – это мера неопределенности состояния и поведения системы в данных условиях. Структурное состояние любой системы должно стремиться к такому, при котором производство энтропии минимально. [14] Оценка энтропии доходов или расходов бюджета производится по формуле:

$$H = - \sum_{i=1}^n e_i \ln(e_i), \quad (1)$$

где H – уровень энтропии расходов (доходов) бюджета;

e_i – доля расходов (доходов) бюджета.

С помощью анализа значений энтропии можно выяснить, насколько была последовательна и эффективна проводимая государственными органами политика, а также устойчивость бюджетной системы в целом. При анализе значений энтропии обращают внимание на максимальное значение, разницу между максимальным и минимальным значением, и в целом динамику. Учеными пока не установлены границы показателей энтропии, в соответствии с которыми можно охарактеризовать систематичность государственной

бюджетной политики. Будем считать, что разница между значениями энтропии более чем в 0,3 п. отражает относительную разрозненность государственной политики в анализируемой сфере. Также если в динамике наблюдается снижение или относительная стабильность показателя энтропии, то можно сделать вывод о стремлении бюджетной системы к упорядоченности.

Большую роль в оценке рисков играет время, так как динамичность общественной жизни требует решительных и своевременных действий по управлению рисками и ситуацией в целом. Поэтому следует обратить внимание на методы оперативной оценки рисков и регулярного мониторинга ситуации с точки зрения появления факторов риска.

Для мониторинга бюджетных рисков используется нормативный метод, который подразумевает установление пороговых значений и зон риска основных показателей бюджета, установленных Бюджетным кодексом РФ. [1] Для мониторинга составляют интерес интервалы критического и катастрофического зон риска. Для катастрофической зоны риска следует принимать значения показателей выше норматива, установленного Бюджетным кодексом РФ. Для определения нижней границы интервала критической зоны предлагаем рассчитать на основе данных за ряд лет средний относительный показатель, увеличенный на стандартное отклонение. Такой подход к определению границы интервала позволяет определить критическую зону риска для конкретного региона и учесть все его особенности. Основные показатели, которые рассчитываются, согласно Бюджетному кодексу представлены в таблице 6.

Таблица 6 - Пороговые значения основных показателей мониторинга бюджетных рисков

Показатели мониторинга	Пороговые значения	Ссылка на статью Бюджетного кодекса РФ
Дефицит бюджета субъекта РФ	дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.	ст. 92.1

Окончание таблицы 6

Показатели мониторинга	Пороговые значения	Ссылка на статью Бюджетного кодекса РФ
Объем государственного долга субъекта РФ	предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.	ст. 107
Предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ	объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.	ст. 111

Результаты мониторинга могут стать сигналом для дальнейшей оценки и управления бюджетными рисками.

Для текущей оценки рисков и реализации принципа динамичности управления бюджетными рисками предлагается использовать структурированный анализ сценариев методом «что, если?» (SWIFT). 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 фразы «что, если» в сочетании с подсказками исследуют, как система, элемент процесса, организация или процедура будут вести себя под воздействием опасного события.

До начала исследования ведущий составляет список слов или фраз-подсказок, который может быть основан на стандартном наборе слов и фраз или составлен самостоятельно, направленный на обеспечение всестороннего анализа опасностей или риска. В начале совещания необходимо обсудить и согласовать внешние и внутренние цели и область применения исследуемых элемента, системы, их изменений или ситуации. Далее ведущий предлагает участникам обсудить известные опасности и риск; предыдущие опыт и инциденты; известные и существующие средства управления и защитные меры;

обязательные требования и ограничения. Обсуждение проходит легче, если вопросы составлены с использованием фраз «что, если» и слов или объектов-подсказок. Примерами фраз «что, если» могут быть такие фразы, как «что произойдет, если ...», «что случится, если ...», «мог кто-то или могло что-то ...». Основная задача совещания — стимулировать группу к исследованию возможных сценариев опасных событий, их причин, последствий и воздействий. Группа исследования должна обобщить полученную информацию о риске и рассмотреть средства управления.

Исследовательская группа должна рассмотреть вопрос об адекватности и эффективности средств управления, оценить эффективность управления риском и дать соответствующее заключение. Если в заключении дана неудовлетворительная оценка средствам управления и процессу управления риском, то группа должна далее более глубоко рассмотреть задачу обработки риска и определить необходимые средства управления.

В процессе последующего обсуждения необходимо использовать вопросы в форме «что, если» для идентификации последующих видов риска. Ведущий должен использовать список слов-подсказок для управления обсуждением и помощи в выявлении дополнительных проблем и сценариев развития опасного события. Результатом метода может стать вновь сформированный рейтинг бюджетных рисков либо внесение корректировок в программу управления бюджетными рисками.

Данный метод имеет следующие преимущества:

- широта применения метода т.е. применим ко всем формам элементов, систем, ситуаций, условий, организаций и видов деятельности;
- минимальная подготовка группы исследований;
- быстрота идентификации основных опасностей в процессе обсуждения;
- системный подход к исследованию позволяет участникам увидеть реакцию системы на отклонения;

– возможность использования для идентификации способов улучшения процессов и систем и определения мер, приводящих к повышению их надежности.

Метод SWIFT имеет также и недостатки. Для эффективного применения данного метода необходим опытный ведущий и тщательная подготовка обсуждений, чтобы время совещания исследовательской группы не было потрачено впустую. Если исследовательская группа не имеет достаточного опыта или если система подсказок не является всесторонней, то некоторые риски или опасности могут быть пропущены и не идентифицированы. Применение метода на общем уровне не всегда отражает весь комплекс проблем и может не выявить детализированные или коррелированные причины.

Таким образом, под бюджетным риском понимается вероятность наступления негативных последствий в виде отклонений фактических показателей бюджета от запланированных (потенциальных) под влиянием различных факторов риска, возникающих на любом этапе бюджетного процесса. Для установления сбалансированности и устойчивости бюджета, а также обеспечения экономической безопасности бюджетной системы должна быть разработана система управления бюджетными рисками, которая предполагает наличие управляющей и управляемой подсистем, а также совокупность методов и приемов, применяемые при управляющем воздействии субъекта на объект управления. Функционирование данной системы управление осуществляется с учетом совокупности принципов, которые предлагается дополнить следующими тремя принципами: принцип открытости, преэминентности, учет человеческого фактора. В процессе управления бюджетными рисками одним из ключевых этапов является идентификация и оценка рисков, которая может осуществляться с применением различных качественных, количественных или смешанных методов оценки рисков.