

## **БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**Кириллова С.С.<sup>1</sup>**

к.э.н., доцент кафедры финансов и бухгалтерского учета,  
ФГБОУ ВО Мичуринский ГАУ,  
Мичуринск, Российская Федерация

**Родюкова А.С.<sup>2</sup>**

студентка института экономики и управления,  
ФГБОУ ВО Мичуринский ГАУ,  
Мичуринск, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье обосновываются необходимость оценки бюджетных рисков на муниципальном уровне, предлагается классификация бюджетных рисков. В основе классификации представлены такие признаки, как уровень риска, виды доходов и расходов, уровень допустимости риска и прочие. Особое внимание уделено характеристике политических и экономических рисков. На примере бюджета города Мичуринска Тамбовской области рассмотрено влияние факторов неопределенности на доходы городского округа. В частности, проведен анализ фактических потерь бюджета города в связи с изменением законодательства. Также представлены вопросы управления бюджетным риском.

**Ключевые слова:** местный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетный риск, бюджетная сфера.

---

<sup>1</sup> Кириллова Светлана Серафимовна, sv\_kirillova@mail.ru

<sup>2</sup> Родюкова Анна Сергеевна, rodyukova.ann@mail.ru

Еще в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию О бюджетной политике на 2013 – 2015 годы было отмечено, что «необходимо сформировать эффективную систему управления рисками, позволяющую обеспечивать прогнозирование и предотвращение кризисных ситуаций и быстрое реагирование на них» [1]. Определение бюджетных рисков, их оценка и разработка мероприятий по предотвращению на всех уровнях бюджетной системы становится объективной необходимостью. Однако за прошедшие годы работа в этом направлении так и не стала составным элементом бюджетной деятельности, в том числе и на муниципальном уровне. Прежде всего, следует отметить, что действующее бюджетное законодательство не устанавливает понятие «бюджетный риск» [2]. Полагаем, что в этой связи требуется дополнение статьи 6 Бюджетного кодекса РФ данным термином. Применительно к бюджетной сфере риск можно охарактеризовать как вероятность недопоступления бюджетных доходов, а также риски возникновения непредвиденных бюджетных расходов. Таким образом, бюджетный риск напрямую связан с организацией бюджетного процесса.

Бюджетные риски могут классифицироваться по различным признакам (таблица 1).

Наибольшее значение имеет классификация на политические и экономические риски. Политические риски в бюджетной сфере присутствуют постоянно, поскольку большая часть финансовых решений, так или иначе касается вопросов политического характера. Снижение подобных бюджетных рисков возможно только в условиях согласованной работы органов исполнительной и представительной власти, которая предусматривает понимание общности интересов, а также определяется необходимостью повышения качества государственных и муниципальных услуг. Степень влияния отдельных изменений бюджетного законодательства может быть оценена еще на стадии принятия решения.

## Классификация бюджетных рисков

Критерии классификации	Виды бюджетных рисков
Уровень бюджетного риска	Риски на федеральном уровне, на уровне субъекта РФ и на местном уровне
По видам бюджетных доходов	Недополучение налоговых доходов, Недополучение неналоговых доходов, Не полное перечисление финансовой помощи, Изменение законодательства в части распределения доходов по уровням бюджетной системы
По видам бюджетных расходов	Риски изменения расходов в отношении основных разделов бюджетной классификации (общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды, образование, культура, кинематография, здравоохранение, социальная политика, физическая культура и спорт, средства массовой информации, обслуживание государственного и муниципального долга, межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъекта Российской Федерации и муниципальных образований)
Виды бюджетного риска	Политические и экономические риски
Бюджетный риск в зависимости от стадии бюджетного процесса	Риски на стадии подготовки проекта бюджета, риск на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета, риски в процессе исполнения бюджета, технические риски
Уровень допустимости бюджетного риска	Минимальный, средний, максимальный

Так, передача расходов на финансирование учреждений здравоохранения с муниципального на региональный уровень, а также отдельные изменения бюджетного законодательства спровоцировало ожидаемый отток средств из местных бюджетов. Фактически сложилась ситуация, когда город потерял более 72 миллионов рублей в связи с изменениями действующего законодательства. При этом основные потери сложились за счет снижения норматива отчислений налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов с 30 % до 20 %. В условиях, когда местные бюджеты должны быть несомненным приоритетом при внедрении тех или иных законодательных новаций, подобные преобразования вызывают опасения. В конечном итоге это может привести к полной утрате местными бюджетами финансовой самостоятельности и

способности реализовывать возложенные на них расходные обязательства, что недопустимо.

Одновременно с этим, наиболее сложными с точки зрения диагностики и управления являются политические риски в области межбюджетных отношений. Современная система предоставления финансовой помощи, по сути, лишена стимулирующих основ и назрела реальная необходимость в создании такой системы межбюджетного выравнивания, которая способствовала бы расширению конкуренции между территориями по объему финансовой помощи. При этом следует иметь в виду, что система показателей эффективности работы региона должна сглаживать неравномерность их развития. Более рационально проводить сравнение территории по временным периодам, то есть сравнивать уровень экономического и социального развития за различные периоды времени. Положительная динамика, которая характеризует высокие темпы экономического и социального развития, может стать основанием для выделения дополнительных объемов финансовой помощи.

Следует доработать схему предоставления субсидий. Безусловным приоритетом развития бюджетного законодательства является четкое разграничение бюджетных обязательств. Однако оно не должно полностью отменять совместные расходы, которые возможно законодательно распределить с учетом пропорций по уровням бюджетной системы. Наличие совместных расходов повышает заинтересованность бюджетов разных уровней в росте и укреплении налогового потенциала, а также способствует стремлению всех уровней обеспечить высокое качество выполнения государственных и муниципальных расходных обязательств. Отечественный и зарубежный опыт осуществления бюджетных расходов подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования системы разграничения расходов по уровням бюджетной системы. Практика показывает, что наиболее важные расходы с точки зрения экономики и социальной сферы должны быть совместными.

Экономические риски в первую очередь связаны с финансовым состоянием организаций реального сектора экономики на подведомственной территории. Большая часть предприятий, осуществляющих свою деятельность в муниципальном районе или городе, по форме собственности относится к не государственным. В этой связи, органы местного самоуправления не вправе оказывать серьезного воздействия на их деятельность. Причем уровень такого влияния не высок. Вместе с тем, от их финансового положения напрямую зависит бюджет муниципального образования. В этой связи задача муниципалитета – эффективно использовать весь имеющийся арсенал системы управления. Прежде всего, речь идет о создании максимально благоприятного инвестиционного климата, что позволит привлечь новых инвесторов. Кроме того, следует поддерживать инициативы по открытию филиалов банков, страховых компаний на территории муниципалитета, что необходимо для укрепления финансовой оболочки бизнеса. Также важно проводить комплексный ремонт дорог и транспортных сетей, так как инфраструктура территории имеет серьезное, а порой и решающее значение для развития малого и среднего бизнеса.

Бюджетные риски можно классифицировать по видам бюджетных доходов:

- недополучение налоговых доходов,
- недополучение неналоговых доходов,
- не полное перечисление финансовой помощи,
- изменение законодательства в части распределения доходов по уровням бюджетной системы.

Следует подчеркнуть, что особую обеспокоенность на муниципальном уровне вызывают риски, возникающие в сфере ЖКХ. Практика показывает, что степень изношенности сетей жилищно-коммунального хозяйства на сегодняшний день предельна. В этой связи периодически муниципалитеты сталкиваются с авариями и даже катастрофами в данной сфере. Поскольку

реальное финансовое положение местных бюджетов не позволяет им всерьез говорить о бюджете развития, в который возможно было бы заложить данные расходы, то есть опасность наращивания подобных рисков. Выход видится в объективной оценке потенциальных угроз и поиске нетрадиционных источников финансирования капитальных расходов в области ЖКХ. В частности, участие в различных программах как регионального, так и федерального уровня. Для этого необходимо вывести на более высокий уровень практику подготовки инвестиционных проектов.

Таким образом, классификация рисков позволяет комплексно диагностировать их, что в дальнейшем даст возможность разработать адекватные меры по управлению рисками. Полагаем, что управление бюджетным риском – это осознанная деятельность органов государственного управления и органов местного самоуправления по преодолению противоречий в движении бюджетных средств, деятельность, направленная на обеспечение эффективного управления бюджетными ресурсами.

Управление бюджетным риском не должно быть связано только с недопущением бюджетных потерь. Данная деятельность ориентируется прежде всего на сочетании интересов всех участников бюджетного процесса. При этом управление риском следует рассматривать как комплексный процесс, затрагивающий всю совокупность отношений органов государственного управления и местного самоуправления с налогоплательщиками, с одной стороны, а также с главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, с другой.

Управление бюджетными рисками требует особого внимания к бюджетному планированию и прогнозированию, к исполнению бюджета, а также к бюджетному анализу.

Система управления бюджетными рисками включает в себя следующие элементы:

- выявление факторов бюджетных рисков,

- оценка бюджетного риска,
- разработку мероприятий и инструментов, направленных на снижение бюджетных рисков,
- организацию контроля за управлением бюджетными рисками.

Управление бюджетными рисками можно рассматривать в следующих плоскостях:

1.Организационная плоскость: разработка бюджетной концепции, программы и плана мероприятий, определение направлений бюджетно-налоговой политики, формирование организационной схемы взаимодействия всех участников бюджетного процесса, разграничение полномочий между участниками бюджетного процесса в области управления бюджетными рисками.

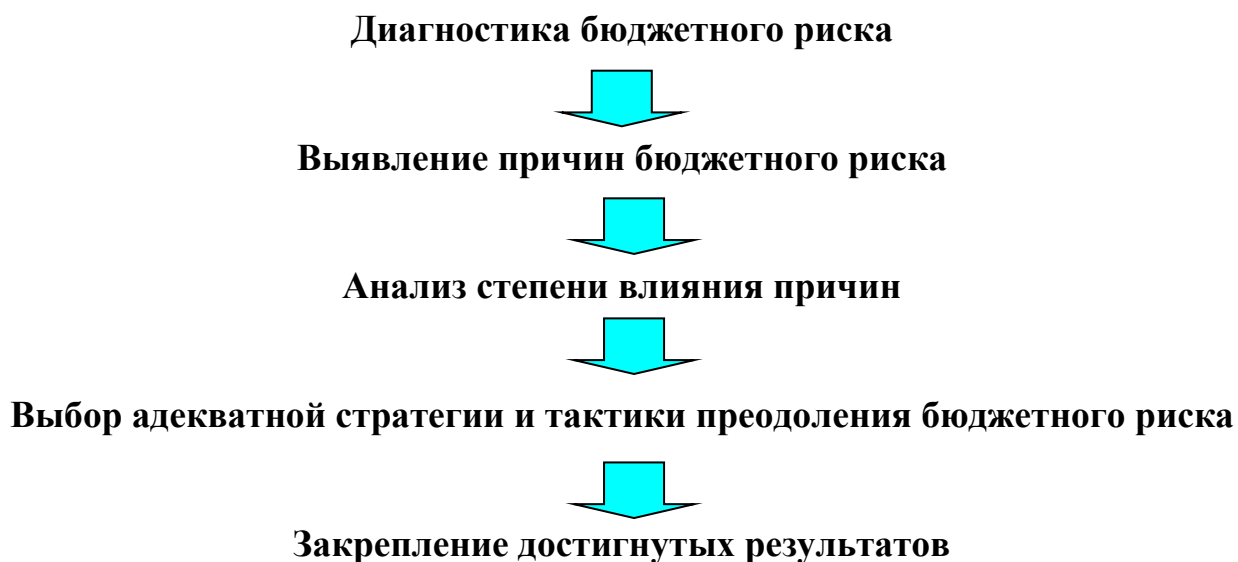
2.Методологические аспекты: разработка мероприятий, направленных на минимизацию бюджетных рисков, выбор и ранжирование методов минимизации бюджетных рисков.

3.Кадровые аспекты: подготовка специалистов, способных предвидеть бюджетные риски, оценивать их и принимать меры, направленные на минимизацию бюджетных рисков.

4.Технические аспекты: разработка эффективного программного обеспечения и соответствующая техническая оснащенность участников бюджетного процесса.

В конечном итоге система управления бюджетными рисками ориентирована на минимизацию потерь бюджетов разных уровней в ходе бюджетного процесса. Однако в основу управления должны быть заложены правовые аспекты, которые пока полностью не разработаны.

В целом процесс управления бюджетным риском может быть разбит на следующие этапы (рисунок 1).



*Рисунок 1 – Этапы управления бюджетным риском на муниципальном уровне*

В ходе реализации обозначенных этапов можно выделить основные проблемы, возникающие в ходе их реализации (таблица 2).

Следует понимать, что сейчас в условиях неопределенности не возможно полностью устранить бюджетные риски, можно лишь минимизировать их. Следовательно, существенно возрастает роль аналитической работы в бюджетной сфере, которая предусматривает не только ретроспективный анализ основных показателей бюджета, но и оценку факторов, влияющих на показатели, определение степени влияния факторов и их ранжирование.

Не менее важным является и комплексный подход к организации контрольной работы финансовых органов, целью которой должно быть не столько санкционирование, сколько разработка предложений по совершенствованию бюджетного процесса в целом и, прежде всего, по эффективному и целевому использованию средств.

*Таблица 2*

Проблемы реализации основных этапов системы управления бюджетными рисками

Наименование этапа	Содержание этапа	Проблемы реализации
--------------------	------------------	---------------------



<p>Диагностика бюджетного риска</p> <p>Выявление причин бюджетного риска</p>	<p>Рассмотрение всего спектра причин, прямо или косвенно влияющих на состояние бюджета муниципального образования.</p>	<p>Множественность причин, их неравномерное распределение по периодам времени, отсутствие стимулов, предопределяющих необходимость диагностики риска.</p>
<p>Анализ степени влияния причин</p>	<p>Количественная оценка степени влияния каждого вида бюджетного риска на состояние бюджета муниципального образования.</p>	<p>Множественность факторов бюджетного риска, постоянное воздействие как внутренних, так и внешних причин, разнообразие их комплектации в бюджетном цикле.</p>
<p>Выбор адекватной стратегии и тактики преодоления бюджетного риска</p>	<p>Разработка комплекса мероприятий, позволяющего обеспечить систематическое сопровождение бюджетного процесса. Разрабатываются цели и задачи работы в области преодоления бюджетного риска.</p>	<p>Предполагает не только определение целей и задач стратегии и тактики, но и сопряжение с бюджетной политикой муниципалитета. Система управления бюджетными рисками должна быть встроена в единый комплекс менеджмента муниципалитета.</p>
<p>Закрепление достигнутых результатов</p>	<p>Систематическое применение системы риск-менеджмента в бюджетной сфере, создание условий для закрепления факторов, оказывающих положительное влияние на бюджет, а также минимизация степени влияния факторов, влекущих сокращение бюджетных доходов, либо рост бюджетных расходов муниципального образования</p>	<p>Отсутствие комплексного подхода к управлению бюджетными рисками муниципалитета</p>

Модель управления бюджетными рисками на муниципальном уровне должна быть ориентирована на долгосрочную перспективу, быть единой для любого муниципалитета. При этом учитывать особенности социально-экономического развития территории. Основной ориентир – это выработка предложений по росту доходов, и, одновременно с этим оптимизации расходов.

Полагаем, что напряженная работа сотрудников финансовых органов не всегда позволяет сосредоточиться на подготовке предложений по совершенствованию системы управления финансами муниципальных образований, улучшению управленческой схемы. Вместе с тем, внедрение системы риск-менеджмента на местном уровне становится сейчас необходимостью и обусловлено требованиями дальнейшего реформирования бюджетного процесса муниципалитетов. Кроме того, формирование системы управления бюджетными рисками на всех уровнях бюджетной системы позволит обеспечить экономность расходования бюджетных ресурсов и будет способствовать повышению качества государственных и муниципальных услуг.

#### **Список литературы**

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2013-2015 годах»//Финансы. – 2012. - № 7. – С. 3 - 13
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ// Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. – Электрон. прогр. – М., 2019. – Режим доступа: [http:// www.garant.ru](http://www.garant.ru)
3. Янов В.В. Бюджетные риски на стадии исполнения бюджета муниципального образования: монография/В.В. Янов, М.А. Каючкина. – Тольятти: Изд-во ПВГУС, 2011. – 120 с.

## **BUDGET RISKS AT MUNICIPAL LEVEL**

**Kirillova S. S.**

candidate of economic Sciences, associate Professor,  
associate Professor of Finance and accounting,  
Michurinsk State Agrarian University,  
Michurinsk, Russian Federation

**Rodyukova A. S.**

student of the Institute of Economics and management,  
Michurinsk State Agrarian University,  
Michurinsk, Russian Federation

**Abstract.** The article substantiates the need to assess budget risks at the municipal level, the classification of budget risks. The classification is based on such features as the level of risk, types of income and expenses, the level of risk tolerance, and others. Special attention is paid to the characteristics of political and economic risks. On the example of the budget of the city of Michurinsk of the Tambov region influence of uncertainty factors on the income of the city district is considered. In particular, the analysis of the actual losses of the city budget due to changes in legislation. Also presented are the issues of budget risk management.

**Keywords:** local budget, budget revenues, budget expenditures, budgetary risk, budgetary sphere.