

- повысить влияние региональных кредитных организаций и привлечь внимание инорегиональных банков к расширению возможностей представителей бизнеса республики за счет реализации совместных с органами власти инвестиционных и инновационных проектов;
- пересмотреть банковскую политику и способы совершенствования технологических процессов для удовлетворения потребностей хозяйствующих субъектов в банковских услугах и сокращения их обращения к кредитным организациям других регионов;
- развивать современные банковские технологии и полный комплекс банковских продуктов и услуг при условии повышения финансовой грамотности населения, активном участии кредитных организаций.

Литература

1. Лаврушин О.И. Банковский менеджмент: учебник. – М.: КНОРУС, 2009. – 560 с.
2. Бабичева Ю.А., Мостовая Е.В. Российские банки: учебник. – М.: Экономика, 2009. – 278 с.
3. Бобин С.С. Развитие банковской системы в России // Финансы и кредит. – 2010. – № 7. – С. 84–92.
4. Банковский сектор Республики Хакасия: информ. бюл. – Абакан, 2013.
5. Усоскин В.М. Современный коммерческий банк: управление и операции. – М., 1998. – 320 с.



УДК 336.5

Ю.И. Черкасова, С.Н. Макарова, Г.П. Гордеева

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ И МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В статье рассматривается понятие бюджетного риска, изложены подходы к оценке рисков исполнения бюджетов территорий и минимизации (управления) рисков расходной части бюджета. Дана оценка рисков бюджетной системы субъекта Российской Федерации, обобщены их причины и возможные пути минимизации.

Ключевые слова: бюджетный риск, исполнение бюджета, оценка риска, минимизация рисков, резервный фонд.

Yu.I. Cherkasova, S.N. Makarova, G.P. Gordeyeva

APPROACHES TO THE ASSESSMENT AND RISKMINIMIZATION OF THE REGIONAL BUDGETS

The concept of the budgetary risk is considered; the approaches to the risk assessment of the budgets execution in the territories and the risk minimization (management) of the expenditure items of the budget are stated in the article. The risk assessment of the budgetary system of Russian Federation subject is given; their reasons and possible ways of minimization are generalized.

Key words: budgetary risk, budget execution, risk assessment, risk minimization, reserve fund.

Введение. Процессы реформирования бюджетной системы России ставят перед административными органами задачи повышения эффективности принимаемых решений. Увеличение горизонтов планирования, кризисные явления последних лет, а также ряд других факторов, обуславливают возникновение бюджетных рисков как фактов отклонения плановых показателей доходов и расходов бюджета территории от фактических. В связи с этим определение подходов к выявлению, оценке и минимизации бюджетных рисков является актуальным.

В настоящее время эти проблемные вопросы менее проработаны в теоретическом, методическом и нормативно-правовом аспекте. Практически во всех публикациях указывается, что даже само понятие бюд-

жетного риска является предметом дискуссий. К тому же введение различных критериев классификации этих рисков представляется чрезмерным, а традиционные методы их оценки не всегда применимы в практике планирования и исполнения бюджетов.

Цель исследований. Рассмотрение подходов к оценке рисков неисполнения бюджетных назначений и их минимизации.

Задачи исследований. Уточнение понятия бюджетного риска, обоснование проблемы необходимости количественной оценки бюджетных рисков и выявление обуславливающих их факторов, а также разработка подходов к оценке и минимизации.

Методы исследований. Экономико-статистические, балансовый, расчетно-конструктивный.

Объект исследований. Бюджет Красноярского края за 2008–2013 гг.

Результаты исследований и их осуждение. Наиболее распространенный в экономической литературе подход к трактованию бюджетного риска заключается в его определении как вероятности отклонения фактически исполненных бюджетных доходов и расходов в сравнении с первоначально запланированными показателями [1, 4, 8].

В широкой трактовке бюджетные риски рассматриваются как вероятность невыполнения мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики в связи с нарушениями в движении бюджетных ресурсов и их пропорциях [2, 5, 7].

В зарубежных источниках проблемы оценки бюджетных рисков рассматриваются нечасто. В основном это работы, посвященные оценке рисков бюджетных расходов, связанных с выплатой компенсаций населению в связи со стихийными бедствиями, что актуально в последние годы для многих стран. Украинские исследователи также проявляют интерес к данной проблематике, рассматривая риски территориальных бюджетов и особенности их оптимизации [3]. Причем, в отличие от России, украинская нормативно-правовая база содержит положения, регулирующие содержательные методические аспекты исследуемого вопроса. Так, в Постановлении кабинета министров Украины №815 от 01.08.2012 г. бюджетный риск определяется как «риск значительного невыполнения доходной части государственного (местного) бюджета, что может привести к увеличению объема государственных (местных) заимствований и невыполнению обязательств по обслуживанию долга».

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (РФ) не закреплено понятие «бюджетный риск». Однако в приказе Минфина РФ №383 от 19.10.2011 г. дается его определение как «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». Следует согласиться с мнением авторов, называющих данное понятие «замысловатым» и «запутанным» [6, 10].

При этом нормативная база в РФ, регулирующая бюджетные правоотношения, содержит информацию о правовых основах и структуре бюджетного процесса, но не определяет методику оценки бюджетных рисков.

Сущностной характеристикой бюджетного риска, по нашему мнению, следует считать непредсказуемость исполнения бюджета по доходам и расходам, причем, как в сторону перевыполнения, так и недофинансирования. Сами риски возникают как в процессе формирования, так и исполнения бюджета. Организация бюджетного процесса по системе среднесрочного (трёхлетнего) бюджетного планирования в территориях является тому подтверждением. Например, параметры централизованного фонда денежных средств Красноярского края ежегодно подвергались корректировкам. Региональный бюджет уточнялся в 2011 г. пять раз, в 2012 г. – 3, в 2013 – 2 раза. Однако изменение параметров бюджета не позволило обеспечить совпадение фактических показателей с проектными.

Увеличение горизонта прогнозирования ключевых параметров регионального бюджета не привело к существенному повышению точности планирования. Отклонения фактических результатов исполнения объёмов доходов и расходов на очередной трёхлетний период (2011–2013 гг.) достигали 38,9 млрд руб. по сравнению с первоначально заложенными в проекты бюджета Красноярского края. В относительном выражении отклонение бюджетных параметров в 2011 году превышало отметку в 37 % (табл. 1).

Динамика показателей исполнения бюджета Красноярского края за 2011–2013 гг., млрд руб.

Показатель	Первая редакция	Уточненный план	Факт	Процент исполнения, %	
				от первой редакции	от уточненно-го плана
2011 год					
Доходы	104,8	133,5	143,7	137,1	107,7
Расходы	122,8	162,6	146,6	119,4	90,2
Дефицит	-18,0	-29,1	-2,9	-	--
2012 год					
Доходы	120,0	129,1	140,4	117,0	108,7
Расходы	145,5	171,2	164,5	117,7	96,1
Дефицит	-45,5	- 42,1	-24,1	-	-
2013 год					
Доходы	133,5	138,0	136,9	103,3	99
Расходы	157,2	182,8	168,1	116,2	92
Дефицит	- 23,7	-44,7	-31,2	-	-

Сравнение результатов фактического исполнения доходов (расходов) с первой редакцией законов о бюджете Красноярского края в 2011 – 2013 гг. позволяет сделать вывод о том, что слабой стороной финансового менеджмента территории является не только среднесрочное, но и оперативное бюджетное планирование. В связи с этим наличие рисков неисполнения бюджетных назначений требует их количественной оценки и минимизации.

По мнению В.В. Янова, для прогноза бюджетных рисков оптимальным является использование фундаментальных количественных методов [10]. Соглашаясь с мнением данного исследователя, предлагается проводить оценку риска исполнения бюджета территорий в два этапа, используя статистические методы.

Так, на первом этапе должна быть проведена аппроксимация (сглаживание кривой) временного ряда статистических данных об отклонении фактической величины доходов и расходов от запланированных. С целью сглаживания временного ряда используются полиномы второго и третьего порядков. Второй этап – это расчет погрешности аппроксимации, по величине которой и будет дана оценка риска.

Расчет относительной среднеквадратичной погрешности аппроксимации рассчитывается в процентах с использованием коэффициента детерминации (R^2) по формуле:

$$\varepsilon = 100 \times \sqrt{1 - R^2}, \quad (1)$$

где ε – среднеквадратичная погрешность аппроксимации, %

Вычисленные по формуле (1) погрешности следует интерпретировать как показатель величины бюджетного риска.

Понимая, что исполнение бюджета по доходам и расходам происходит в условиях высокой вариативности движения финансовых ресурсов, трудно гарантировать заданный объем налоговой базы по каждому конкретному налогу, так как она формируется в течение бюджетного года под воздействием целого ряда факторов. Причем, научные исследования в области бюджетных рисков связаны в основном с неисполнением бюджета по доходам.

Например, доходы бюджета Красноярского края за 2008–2013 гг. были исполнены при риске 24,9 %. Исходя из практики бюджета экономически развитых стран ЕС, США, Канады, низким считается уровень риска до 10 %, умеренным – 10–25, высоким – свыше 25 % [6]. Таким образом, за исследуемый период риск доходной части бюджета края соответствовал среднему уровню (табл. 2).

Группировка доходов бюджета Красноярского края по уровню риска их недополучения за 2008–2013 гг.

Уровень риска	Группа доходов
Низкий (до 10 %)	Налог на прибыль организаций (5,5 %)
Средний (10-25 %)	Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (11,8 %) Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (13,8 %) Прочие неналоговые доходы (14,1 %) Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами (16,1 %) Безвозмездные поступления (16,1 %) Платежи при пользовании природными ресурсами (17 %) Административные платежи и сборы (17 %) Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам и сборам (20,7 %)
Высокий (свыше 25 %)	Налог на доходы физических лиц (35,8 %) Налоги на совокупный доход (38,9 %) Доходы от оказания платных услуг и компенсация затрат государства (39 %) Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (45,5 %) Налоги на имущество (48,5 %) Государственная пошлина (67,9 %) Штрафы, санкции, возмещение ущерба (68,4%)

Риски доходной части бюджета в Красноярском крае были обусловлены в значительной степени рядом факторов.

Во-первых, превышением прогнозных цен на ряд металлов (никель, медь, алюминий), являющихся основой металлургии края, их текущего уровня вследствие финансового кризиса 2008 г.

Во-вторых, перераспределением доходов от реализации инвестиционных проектов в крае с 2011 г. в пользу федерального бюджета вследствие изменения федерального налогового, бюджетного и таможенного законодательства. Например, существенное влияние оказала отмена льгот по пошлинам и налогу на добычу полезных ископаемых, в частности, на нефть Ванкорского месторождения, которая увеличила доходы федерального бюджета, сократив при этом в крае налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

В-третьих, заменой единого норматива отчислений от НДФЛ в размере 10 % дифференцированными нормативами, что обусловило высокий риск непоступления доходов по налогу на доходы физических лиц.

В-четвертых, снижением уровня деловой инвестиционной активности в отдельных отраслях экономики региона.

Следовательно, для снижения бюджетных рисков доходной части бюджета Красноярского края необходим комплекс мероприятий, предусматривающий изменение механизма работы участников бюджетного процесса с целью создания действенных стимулов для более результативной работы, а также реализацию мер по увеличению налоговых поступлений в бюджет.

Однако риск исполнения всей расходной части бюджета Красноярского края за этот же период соответствует низкому уровню, а именно 8,9 %, что обусловлено увеличением темпов социально-экономического развития региона (табл. 3).

Группировка расходов бюджета Красноярского края по уровню риска их недофинансирования за 2008–2013 гг.

Уровень риска	Группа расходов
Низкий (до 10 %)	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность (3,2 %) Национальная экономика (3,2 %) Национальная оборона (7,7 %)
Средний (10-25 %)	Социальная политика (14,1 %) Культура, кинематография, средства массовой информации (17,3 %) Межбюджетные трансферты (25,9 %)
Высокий (свыше 25 %)	Жилищно-коммунальное хозяйство (78,9 %) Охрана окружающей среды (64 %) Общегосударственные вопросы (60,5 %) Здравоохранение, физическая культура и спорт (58,8 %) Образование (52,9 %)

Высокий уровень риска расходов бюджета края выявлен по социально-значимым направлениям, таким, как здравоохранение, образование, ЖКХ, что обусловлено, прежде всего, поставленными федеральным правительством задачами, которые ложатся дополнительной нагрузкой на расходы бюджетов субъектов в связи с отсутствием дополнительной финансовой поддержки. Так, в Красноярском крае индексация заработных плат работникам бюджетных учреждений, модернизация образования, создание региональных дорожных фондов и обусловили дополнительную нагрузку на расходы бюджета края.

К тому же перераспределение полномочий между федеральным и региональным уровнями также оказало существенное влияние на риски расходной части бюджета. Одним из методов оптимального управления бюджетными рисками является корректировка параметров расходов таким образом, чтобы их энтропия оставалась постоянной или снижалась [9]. Оценку энтропии расходов краевого бюджета Красноярского края предлагается производить по формуле:

$$H = - \sum_{i=1}^n e_i \ln(e_i) \quad (2)$$

где H – уровень энтропии расходов бюджета субъекта РФ, ед.\$;
e_i – доля i-го вида расхода в общей сумме расходов бюджета субъекта РФ, ед.

Анализ бюджетной энтропии расходов бюджета Красноярского края выявил неустойчивую тенденцию данного показателя (табл. 4).

Таблица 4

Уровень бюджетной энтропии расходов бюджета Красноярского края в 2011–2016 гг., ед.

Направление расходов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г. (план)	2015 г. (план)	2016 г. (план)
1	2	3	4	5	6	7
Общегосударственные вопросы	0,0957	0,0861	0,0867	0,1201	0,1160	0,1149
Национальная оборона	0,0050	0,0048	0,0049	0,0046	0,0042	0,0042
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,1435	0,0381	0,0296	0,0276	0,0260	0,0259
Национальная экономика	0,2854	0,3066	0,2965	0,2659	0,2612	0,2396

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6	7
В том числе дорожное хозяйство	0,1233	0,1805	0,1960	0,2000	0,1995	0,1736
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2051	0,1891	0,1790	0,1627	0,1746	0,1759
Охрана окружающей среды	0,0160	0,0166	0,0150	0,0156	0,0102	0,0088
Образование	0,2924	0,3074	0,3286	0,3371	0,3384	0,3348
Культура, кинематография	0,0666	0,0701	0,0682	0,0748	0,0636	0,0614
Здравоохранение	0,2821	0,3139	0,3001	0,3064	0,3001	0,2978
Социальная политика	0,3289	0,3181	0,3225	0,3217	0,3162	0,3089
Физическая культура и спорт	0,0928	0,0958	0,0762	0,0651	0,0510	0,0496
Средства массовой информации	0,0164	0,0149	0,0148	0,0182	0,0172	0,0171
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,0284	0,0385	0,0634	0,1063	0,1191	0,1440
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам муниципальных образований	0,2573	0,2344	0,2351	0,2239	0,2169	0,2127
Всего расходов	2,2388	2,2149	2,2166	2,2500	2,2142	2,1692

Так, высокая неопределенность политики в области расходов бюджета Красноярского края соответствует максимальному значению энтропии в 2014 г. В последующие два года предполагается стабилизация ситуации. Однако по таким направлениям расходов, как обслуживание государственного и муниципального долга, образование и общегосударственные вопросы, наблюдается рост энтропии.

Несмотря на то что бюджетный механизм функционирует на основе объемного нормативно-правового обеспечения, которое призвано закрепить незыблемость изъятия средств в бюджет и гарантированное финансирование обязательств перед обществом, на практике всегда есть возможность нарушения этой незыблемости или отказа от гарантированности. Более того, появляется самостоятельный риск изменения правового поля из-за трудно предсказуемых несоответствий между кодексами, законами, указами, постановлениями, распоряжениями, приказами и письмами уполномоченных органов власти и управления.

Для целей сглаживания последствий бюджетных рисков в бюджетах различных уровней создаются резервные фонды. В настоящее время субъекты РФ самостоятельно определяют размер и порядок образования данного фонда. Анализ нормативной базы региональных бюджетов Сибирского федерального округа показал, что регионы определяют данный размер как в процентах от расходов или остатков средств на едином счете бюджета на очередной финансовый год, так и в абсолютной величине. Например, в Красноярском крае на 2014 г. фонд составил 500 млн руб. (табл. 5).

Таблица 5

Порядок формирования резервного фонда по субъектам Сибирского федерального округа

Субъект РФ	Норматив	Источник формирования
1	2	3
Устанавливается в абсолютной сумме (по данным на 2014 г.)		
Республика Алтай	98 млн руб.	Доходы бюджета
Республика Хакасия	240173 тыс. руб.	
Алтайский край	100 млн руб.	
Красноярский край	500 млн руб.	
Республика Тыва	50 млн	Части остатков средств на едином счете республиканского бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения
Томская область	1 млрд руб.	Налоговые и неналоговые доходы, полученные сверх сумм, утвержденных законом о бюджете

1	2	3
Кемеровская область	200 млн руб.	Части остатка средств на едином счете областного бюджета, не имеющие целевого назначения, а также дополнительных доходов, получаемых от размещения средств на банковские депозиты
Устанавливается в относительной величине		
Республика Бурятия	Не более 3 % расходов	Доходы бюджета
Забайкальский край	53,1 млн руб. (не более 10 % расходов бюджета)	Доходы бюджета и источники финансирования дефицита
Иркутская область	100 млн руб. (не более 10 % расходов бюджета)	Остатки средств на едином счете областного бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения, и части налоговых доходов областного бюджета от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц и налога на имущество организаций
Новосибирская область	7 %	Остатки средств бюджета на начало финансового года, не имеющие целевого назначения
Омская область	2 %	

Примечание. Составлено на основе анализа нормативно-правовой базы субъектов РФ по вопросам формирования резервного фонда.

Источники формирования средств также существенно отличаются по субъектам РФ от величины собственных доходов бюджета до остатков средств на бюджетных счетах.

Назначение резервного фонда – финансирование непредвиденных расходов и мероприятий, имеющих важное общественное и социально-экономическое значение для региона, не предусмотренных в бюджете. Нередко в нормативной базе целью создания резервного фонда определено исполнение расходных обязательств в случае недостаточности доходов бюджета региона для их финансового обеспечения. В связи с этим считаем логичным учитывать показатели бюджетных рисков при формировании минимального размера резервного фонда.

В этом случае резервный фонд будет являться лишь методом принятия бюджетного риска, т.е. способом финансирования бюджетных потерь. Безусловно, управление такими рисками должно включать минимизацию бюджетных потерь. С целью снижения бюджетного риска расходной части бюджета в Красноярском крае следует реализовывать программы повышения эффективности бюджетных расходов, контролировать качество бюджетного процесса и выполнение переданных государством полномочий, увеличивать налоговый потенциал местных бюджетов.

Заключение. Анализ ситуации неисполнения бюджетных назначений на примере Красноярского края показал, что предлагаемые подходы к оценке рисков исполнения бюджетных доходов и расходов и их минимизации должны стать необходимым элементом бюджетного планирования, который позволит прогнозировать бюджетные показатели с учетом факторов риска, анализировать их в динамике и предвидеть в будущем с целью своевременного принятия управленческих решений. Тем не менее переход на долгосрочное бюджетное планирование требует дальнейшей разработки вопросов управления рисками, направленных на формирование бюджетной политики как стабилизирующего фактора социально-экономического развития территорий.

Литература

1. *Гамукин В.В.* Риск-границы несбалансированности региональных бюджетов // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 101–108.
2. *Гордеева Г.П., Макарова С.Н.* Программно-целевое управление расходами бюджетов муниципальных районов // Вестн. КрасГАУ. – 2013. – № 6. – С. 3–8.

3. *Каламбет С.В.* Бюджетные риски и особенности их оптимизации на уровне регионов Украины // Бизнесинформ. – 2013. – № 4. – С. 90–96.
4. *Каючкина М.А.* Риски снижения поступлений налога на доходы физических лиц при формировании муниципального бюджета // Финансы. – 2010. – № 4. – С. 66–69.
5. *Коробко С.А.* Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // TERRA ECONOMICUS. – 2012. – № 3. – Ч. 3. – С. 54–58.
6. *Усков И.В.* Методологические подходы оценки угроз и рисков местных бюджетов // Экономика и организация управления. – 2011. – № 1. – С. 44–54.
7. *Ходос Д.В., Сидельников А.Г.* Региональная стратегия инновационного развития АПК // Вестн. КрасГАУ. – 2012. – № 2. – С. 15–19.
8. *Черкасова Ю.И.* Бюджетно-налоговый потенциал в финансовом регулировании региона. – Красноярск: Изд-во СФУ, 2013. – 180 с.
9. *Шаланов Н.В.* Системный анализ. Кибернетика. Синергетика: математические методы и модели. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. – 288 с.
10. *Янов В.В.* Бюджетные риски муниципальных образований: содержание методов оценки // Экономика и управление: новые вызовы и перспективы. – 2011. – № 2. – С. 324–327.



УДК 338.43

Е.Н. Кочеткова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА МОДЕРНИЗАЦИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ХАКАСИЯ

В статье изложены основные методы государственного регулирования модернизации сельскохозяйственного производства в Республике Хакасия. Рассмотрены возможности производства качественной сельскохозяйственной продукции, предложены мероприятия инновационного развития агропромышленного комплекса в регионе.

Ключевые слова: государственное регулирование, модернизация, сельскохозяйственная продукция, стратегический план, эффективность, информационная управленческая система.

E.N. Kochetkova

STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL PRODUCTION MODERNIZATION PROCESS IN KHAKASSIA REPUBLIC

The main methods of the state regulation of the agricultural production modernization in Khakassia Republic are stated in the article. The possibilities of the qualitative agricultural production manufacturing are considered, the measures of the agro-industrial complex innovative development in the region are offered.

Key words: state regulation, modernization, agricultural products, strategic plan, efficiency, information management system.

Вопросы развития сельского хозяйства во всех странах мира являются ключевыми в государственном строительстве. Государственное регулирование аграрной сферы имеет глубокие исторические корни. Например, в России государственная поддержка сельского хозяйства появилась еще при проведении реформ 1861 г.

Задача государственной поддержки аграрного сектора состоит в создании стабильных экономических, правовых и социальных условий для развития сельского хозяйства, а также в удовлетворении потребностей населения в качественных продуктах питания по социально приемлемым ценам.

Республику Хакасия в настоящее время можно рассматривать не только как сосредоточение ресурсов и населения, производства и потребления товаров, сферы обслуживания, но и как носитель особых экономических отношений и интересов. Дело в том, что в Хакасии, как и в целом в России, еще отсутствуют соци-