

Бюджетно-налоговая система

УДК 336.12:126

КОМБИНАТОРИКА РИСКОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Валерий Владимирович Гамукин,

кандидат экономических наук,

профессор кафедры

финансов, денежного обращения и кредита,

Тюменский государственный университет,

Тюмень, Российская Федерация

valgam@mail.ru

Предмет/тема. В статье отмечается, что текущая бюджетная ситуация в России складывается под воздействием целой системы бюджетных рисков. В отечественной научной литературе разработаны разнообразные классификации бюджетных рисков. Традиционный набор бюджетных рисков, которые формируются в самой бюджетной системе, состоит из риска ритмичности поступлений и платежей, риска структуры доходов бюджета, риска структуры расходов бюджета, риска несбалансированности бюджета и риска зависимости от внешних источников.

Однако имеются и иные бюджетные риски. В-первых, риски внешней среды: риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям; риск инфляции; риск дискретности контроля; риск снижения платежеспособности налогоплательщиков. В-вторых, риски случая: риск политической конъюнктуры; риск ошибки; риск объективной непредсказуемости ситуации; риск экономического кризиса; риск коррупции и риск развития бюджета.

Цели/задачи. Рассмотрена возможность формирования трех блоков связей: блока «Риски системы → риски среды», блока «Риски системы → риски системы» и блока «Риски системы → риски случая».

Методология. Для анализа комбинаторики выбран один аспект – влияние рисков системы друг на друга и на прочие риски. Графически это может быть представлено в виде матрицы смежности, которая используется в теории графов.

Результаты. Итогом исследования является построение сети рисков, анализ которой в каждом

конкретном случае позволяет выделять ключевые риски, измерять силу их связей между собой и предлагать меры по снижению результирующего риска путем декомпозиции отдельных рисков среды, системы и случая.

Выводы/значимость. Рассмотренные связи могут далее формироваться в последовательные цепочки связей.

Ключевые слова: бюджетный риск, комбинации рисков, матрица смежности

Стремительное развитие экономической ситуации в России в 2014–2015 гг. породило множество факторов риска, оказавших непосредственное влияние на функционирование отечественного бюджетного механизма. Со всей очевидностью проявилась недостаточность современных исследований в области бюджетных рисков, сопровождающих бюджетный процесс на всех его стадиях. Несмотря на то, что в отечественной научной литературе предлагаются разнообразные классификации бюджетных рисков, все еще отсутствуют инструменты анализа, оценки и измерения бюджетного риска, а также инструменты учета его величины в реальном бюджетном процессе.

По традиции последнего времени принято искать пути решения экономических проблем нашей страны в анналах зарубежной экономической

мысли. Однако, на взгляд автора, исследование различных аспектов бюджетного риска является отечественным приоритетом. Только за 2010–2014 гг. был опубликован целый ряд работ, затрагивающих эту тему [1–23]. В то же время за последние годы в научных изданиях появилось всего несколько англоязычных публикаций по данной тематике¹. Изложение проблемы управления риском в целях налогового администрирования в европейских странах можно найти в некоторых документах [24]. Отдельные аспекты бюджета в контексте рисков и угроз рассмотрены также в исследованиях отдельных зарубежных экономистов [25–27].

Большим пробелом можно считать отсутствие работ, затрагивающих область комбинаторики бюджетных рисков, которые в процессе взаимодействия стремительно увеличивают свою силу.

Для краткого анализа взаимного влияния выберем 15 видов бюджетных рисков, сгруппированных в три группы.

Группа 1. Риски среды. Это бюджетные риски, возникающие, как правило, вне сферы бюджета. Назовем их.

1.1. Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям.

1.2. Риск инфляции.

1.3. Риск дискретности контроля.

1.4. Риск снижения платежеспособности налогоплательщиков.

1.5. Риск политической конъюнктуры.

Группа 2. Риски системы. Они представлены бюджетными рисками, которые бюджетная система генерирует сама по себе. Их отличает относительно более высокая степень управляемости со стороны органов власти и управления. Назовем их.

2.1. Риск ритмичности поступлений и платежей. Этот риск сказывается на образовании кассовых разрывов из-за несовпадения текущих объемов платежей в бюджет и из бюджета. Несоответствие объемов движения финансовых ресурсов приводит к нарушению функционирования бюджетных учреждений, сокращению незащищенных расходов, кредиторской задолженности и прочим негативным последствиям.

2.2. Риск структуры доходов бюджета. Его следует рассматривать как значительный фактор не только исполнения собственно бюджета, но и социально-экономического развития территории

юрисдикции бюджета в целом. Мононалоговая база накладывает отпечаток на структуру бюджета, ритмичность платежей, объемы поступлений. Она делает бюджет зависимым от деятельности той сферы экономики, где формируется налоговая база по данному налогу. Такой крен можно наблюдать, например, в бюджетах, где приоритетным доходным источником являются рентные налоги.

2.3. Риск структуры расходов бюджета. Он является парным к предыдущему. Следовательно, последствия для бюджета от данного риска будут аналогичными. Традиционная структура расходов может иметь значительную долю приоритетных расходов. Определенные расходы в некоторых бюджетах будут неизбежными, в то время как для прочих бюджетов такие расходы не свойственны.

2.4. Риск несбалансированности бюджета. Этот риск возникает при исполнении бюджетного плана с разными величинами доходов и расходов. Возможность получения дефицита или профицита при исполнении бюджета должна рассматриваться как рисковая. Оценка ее в таком качестве позволяет заблаговременно прогнозировать рост или сокращение кредиторской задолженности, введение или отмену налогов, формировать программу по оздоровлению региональных финансов или программу заимствований.

2.5. Риск зависимости от внешних источников. Такой риск может быть определен как отношение собственных источников к сумме дотаций, субвенций, трансфертов, кредитов и регулярных займов. Важность оценки такого риска обоснована не только определением зависимости собственно бюджета, но и определением возможности развития той или иной территории в целом.

Группа 3. Риски случая. Они представлены бюджетными рисками, появление которых носит вероятностный характер. Назовем данные риски.

3.1. Риск ошибки.

3.2. Риск объективной непредсказуемости ситуации.

3.3. Риск экономического кризиса.

3.4. Риск коррупции.

3.5. Риск развития бюджета.

Для анализа комбинаторики выбран один аспект: влияние рисков системы друг на друга и на прочие риски. Графически это может быть представлено в виде матрицы смежности, которая используется в теории графов.

Блок связей «Риски системы → риски среды»

¹ URL: <http://www.econpapers.repec.org>.

Связь «2.1 → 1.4» возникает в ситуации, когда наблюдается значительная взаимная зависимость между бюджетными и внебюджетными финансовыми потоками. Как правило, она может возникнуть на муниципальном или региональном уровне, где бюджет является одним из основных работодателей или важным приобретателем производимых товаров, работ и услуг. В этой ситуации риски начинают взаимодействовать, так как нарушение ритмичности в оплате бюджетных обязательств само по себе способно вызвать снижение платежеспособности потенциальных налогоплательщиков.

Связь «2.2 → 1.2» возникает в ситуации, когда изменение структуры доходов бюджета происходит из-за введения новых налогов и сборов. В зависимости от того, с какой частью денежного оборота в основном связано новое налоговое бремя, можно прогнозировать возрастание или сокращение потенциального риска инфляции. Так, увеличение акцизов или таможенных пошлин, равно как и косвенных «оборотных» налогов, будет обеспечивать рост инфляции из-за автоматического роста цен.

Связь «2.2 → 1.5» возникает в ситуации, когда специфическая структура доходов бюджета, связанная со специфической экономической моделью, может оказать косвенное влияние на характер политической системы в стране. Замечено, что страны, имеющие высокую долю «сырьевого» налогообложения, склонны придерживаться более выраженного административного формата правления, зачастую стремящегося к тоталитарному. Очевидно, что для такой связи имеются глубинные причины, лежащие за пределами рассматриваемой бюджетной проблематики.

Связь «2.3 → 1.2» возникает в ситуации, когда при достаточно большом объеме перераспределяемых бюджетом финансовых ресурсов наблюдается влияние расходов на изменение уровня инфляции. Особенно наглядно это проявляется при деформации структуры расходов. В случае превалирования расходов, связанных с потреблением (оплата труда в бюджетном секторе, пособия, пенсии, стипендии и прочие виды выплат населению), вся полученная денежная масса начинает давить на потребительский рынок, стимулируя инфляционный процесс. Это может происходить даже в случаях, когда в бюджете формируются расходы, призванные заморозить темп инфляции.

Связь «2.3 → 1.5» возникает в ситуации, когда изменение структуры расходов оказывает влияние

на принятие политических решений. Необходимость таких решений может быть продиктована новыми бюджетными реалиями, требующими роста или сокращения определенных расходов, которые должны быть обоснованы политической целесообразностью. Характерным примером такого решения является приостановление индексации зарплат чиновников в Администрации Президента РФ, Правительстве РФ, Счетной палате РФ и Министерстве иностранных дел РФ до 2016 г., проводимой ежегодно с учетом уровня инфляции. На первый взгляд, это решение по экономии средств бюджета, но в текущих исторических условиях в России оно является исключительно политическим.

Связь «2.4 → 1.2» возникает в ситуации, когда дефицитный или профицитный бюджет предопределяет темпы инфляции или дефляции. Эта закономерная связь является аксиоматической, так как она продиктована самим фактом существования такого крупного финансового фонда, как бюджет. Чем больше размеры этого фонда и чем активнее он участвует в перераспределении финансовых ресурсов, тем сильнее будет рассматриваемая связь. Превышение расходов над доходами предполагает, что бюджетная система готова направить в оборот больше средств, чем может позволить текущее состояние экономики, генерирующей ресурсы для бюджета. Эта разница является дополнительным фактором обесценения денежных средств.

Связь «2.4 → 1.5» возникает в ситуации, когда многолетняя хроническая несбалансированность бюджета является одним из важных аргументов в политической борьбе. В странах, где практикуется передача власти с учетом результатов такой борьбы, т.е. по итогам более или менее свободных выборов, каждая политическая сила предлагает свои методы управления дефицитом. Достаточно часто эти методы не дают обещанного результата. Поэтому наблюдается регулярная смена находящихся у власти политических образований. Арсенал политически конъюнктурных методов управления дефицитом известен и сводится к следующим тривиальным инструментам: повышение налогов, снижение социальных обязательств или новые займы.

Связь «2.5 → 1.2» возникает в ситуации, когда имеющаяся в бюджете потребность во внешней финансовой поддержке сталкивается с неготовностью финансового или кредитного рынка предоставить ее на предложенных агентами условиях. Эти трудности с привлечением займа являются одной из

форм традиционного хозяйственного риска, когда изменяющиеся экономические условия не позволяют сторонам достичь приемлемого согласия. Отдельно стоит упомянуть следующий аспект данной связи. Она закономерна на уровне федерального бюджета, поскольку именно его дефицит способен оказать влияние на инфляцию и на рост кредитных ставок. В то же время субфедеральные, и тем более муниципальные, бюджеты, дефицит которых никак не влияет на инфляцию, получают больший риск привлечения кредитов по повышенным ставкам.

Связь «2.5 → 1.5» возникает в ситуации, когда зависимость от внешних источников финансирования бюджета влияет на способность принятия суверенных политических решений. На использовании такой связи строится международная политика, начиная от Европейского союза до основных мировых финансовых институтов. Предоставление финансовой помощи даже на условиях возвратности и платности, т.е. по своей сути на обычных кредитных условиях, все равно сопряжено с требованиями к действующей власти об обязательной корректировке политических приоритетов в стране-реципиенте. Спектр требований может быть самым разнообразным – от модификации денежной системы до смены политического устройства.

Блок связей «Риски системы → риски системы»

Связь «2.1 → 2.2» возникает постоянно, так как изменение ритмичности платежей в бюджет приводит к временной и структурной диспропорции наполнения доходов бюджета по различным разделам и статьям, что в свою очередь говорит о риске структуры доходов. Действующий порядок налогообложения и распределения налогов по уровням бюджетной системы обязательно должен учитывать эту связь и предусматривать сохранение ритмичности поступлений в целях обеспечения стабильного исполнения бюджетного плана по доходам. В противном случае мультиплицирующее действие связи обеспечит стремительный рост обоих рисков.

Связь «2.1 → 2.3» возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности касается уже расходной части, что приводит к росту риска ее структуры. Данная связь является причиной хронической отечественной бюджетной проблемы – непропорционального исполнения бюджетов по расходам. Практически на всех уровнях бюджетной системы страны в течение года происходит несоответствие фактических и плановых расходов, которое ком-

пенсруется, как правило, в течение последнего квартала бюджетного года. Такой риск перестает быть исключительно бюджетным, так как он предполагает негативное влияние на качество работы бюджетных учреждений, оказывающих услуги принципалам.

Связь «2.1 → 2.4» возникает практически всегда, поскольку диспропорция в объемах поступлений средств в бюджет и платежей из него является основной причиной несбалансированности бюджета в период его исполнения. При этом неважно, возникает при этом дефицит или профицит, поскольку в обоих случаях риск несбалансированности имеет место. Согласование входящих и исходящих потоков денежных средств может способствовать снижению силы данной связи и возвращению бюджета к запланированным параметрам.

Связь «2.1 → 2.5» возникает в ситуации, когда описанное нарушение ритмичности создает потребность в заемных средствах для покрытия кассовых разрывов. Это автоматически увеличивает риск зависимости от внешних источников.

Связь «2.2 → 2.1» возникает в ситуации, когда структура поступлений в бюджет, заданная действующим фискально-бюджетным механизмом, определена с приоритетным учетом интересов плательщиков налогов и сборов. С их точки зрения это правильно, поскольку делает процедуру исчисления и уплаты налогов и сборов более комфортной для них. Комфортность проявляется, например, в продолжительности периодов определения налоговых баз и в сроках перечисления самих налогов. Однако такая комфортность может оказаться неприемлемой с точки зрения обеспечения ритмичного наполнения бюджета в течение всего бюджетного периода в полном согласовании с ритмичностью проводимых расходов.

Связь «2.2 → 2.3» возникает в ситуации, когда в процессе планирования или исполнения администратор бюджета обнаруживает тенденции к искажению объема и структуры доходов по некоторым экономическим причинам. Это становится фактором, оказывающим существенное влияние на адекватное изменение объема и структуры расходов. Таким образом, изменение первого риска влияет на второй. Отметим, что это не только демонстрация связи между рисками. Это пример встроенного процесса адаптации риска, ведь наличие связи говорит не только о гарантированной или потенциальной траектории распространения риска, но

и о принципиальной возможности его переноса на зависимый риск. В итоге происходит увеличение последнего риска как реакция на возрастание первого, что способствует адаптации всей бюджетной системы к ним обоим.

Связь «2.2 → 2.4» возникает в ситуации, когда рассмотренный адаптационный механизм по ряду причин не работает. В этом случае администратор бюджета продолжает сохранять ранее сформированные суммы расходов, несмотря на изменение объема и структуры доходов. В итоге риск структуры доходов распространяется на риск несбалансированности, делая бюджет дефицитным. Соотнесение рисков по их силе демонстрируется масштабами изменения структуры доходов и дефицитности бюджета.

Связь «2.2 → 2.5» возникает в ситуации, когда имеющийся риск структуры доходов через опосредованные связи создает угрозу сбалансированности бюджета, что требует поиска внешних источников восполнения дефицита – финансовой помощи или займов. В этом случае видно действие адаптационного механизма, функционирующего посредством связей между рисками.

Связь «2.3 → 2.1» возникает во всех ситуациях, когда изменяемая структура расходов бюджета оказывает влияние на изменение ритмичности платежей из бюджета. Это может быть связано с появлением новых видов расходов, финансирование которых производится с устойчивой регулярностью. В первую очередь, это касается расходов на оплату труда, перечисление отпускных работникам в сфере образования, оплату по крупным государственным или муниципальным контрактам и т.д.

Связь «2.3 → 2.2» возникает в ситуации, когда появление новых видов расходов, вызванное изменением перечня полномочий, закрепленных за данным уровнем власти, вызывает необходимость перераспределения доходных источников между уровнями бюджетной системы или увеличения размера финансовой помощи нижестоящему бюджету. Изменение уровня одного риска влечет за собой автоматическое изменение уровня другого, причем даже в тех случаях, когда перераспределения доходной базы не происходит. Для дополнительных расходных обязательств нужно будет искать новые источники доходов, что все равно изменит их структуру.

Связь «2.3 → 2.4» возникает практически в любой ситуации, поскольку даже незначительное осложнение, связанное с изменением структуры

расходов, влечет за собой рост угрозы несбалансированности бюджета. Понятно, что при возрастании суммы расходов с большей скоростью относительно доходов это становится неизбежным. Но даже простое перераспределение расходных приоритетов, вызванное складывающимися социальными или экономическими обстоятельствами, способно увеличить риски получения дефицита или профицита бюджета.

Связь «2.3 → 2.5» возникает в ситуации, когда возникает потребность в дополнительном внешнем финансировании из-за изменения объема и структуры расходов. Это регулярно происходит на уровне субфедеральных бюджетов, которые, в отличие от федерального бюджета, в подавляющем большинстве планируются с хроническим дефицитом. В таком случае любое, даже незначительное, изменение структуры расходов, например, вызванное необходимостью роста оплаты труда работников, занятых в социальной сфере, благодаря рассматриваемой связи сказывается на угрозе зависимости бюджета от внешних источников.

Связь «2.4 → 2.1» возникает в ситуации, когда наличие дефицита бюджета провоцирует нарушение ритмичности в платежах. Практическое выражение данная связь находит в задержке платежей из бюджета из-за банального отсутствия средств на счетах бюджетополучателей. Поскольку дефицит бюджета предполагает не только превышение планируемых расходов над доходами, но и вероятность кассовых разрывов в течение периода исполнения бюджета, последствия такой связи могут встречаться достаточно часто.

Связь «2.4 → 2.2» возникает в ситуации, когда несбалансированность бюджета становится причиной для внесения изменений в сложившуюся структуру его доходов. В случае дефицита требуется введение новых видов налогов и сборов или повышение эффективности управления имуществом, способным приносить доходы в бюджет. В противном случае будут рассматриваться варианты снижения налоговых ставок или отказ от некоторых видов налогов, что менее целесообразно с бюджетной точки зрения, так как возвращение в перспективе отмененного налога создаст новые риски, эффект от которых будет сильнее, чем от текущего риска структуры доходов.

Связь «2.4 → 2.3» возникает в зеркальной предыдущей ситуации, когда несбалансированность бюджета заставляет органы власти и управления

принимать меры по сокращению расходов, оказывающие влияние на их структуру. В случае дефицита требуется сокращение или отказ от каких-то расходов или повышение эффективности управления бюджетным сектором, что в конечном счете означает относительное сокращение финансирования из бюджета. В противном случае будут рассматриваться варианты увеличения сумм традиционно финансируемых расходов или принятия новых бюджетных обязательств, что менее целесообразно с бюджетной точки зрения, так как отказ в перспективе от принятых обязательств создаст новые риски, эффект от которых будет сильнее, чем от текущего риска структуры расходов.

Связь «2.4 → 2.5» возникает практически в любой ситуации, поскольку восполнение дефицита происходит за счет изменения масштаба зависимости бюджета от внешних источников, будь то финансовая помощь из вышестоящего бюджета или кредитные займы. С этой позиции наличие связи бесспорно. Любопытно рассмотреть ситуацию возникновения профицита как причины риска несбалансированности. В этом случае имеющаяся связь обеспечивает движение риска зависимости к нулю, поскольку при наличии профицита потребность в заимствованиях должна отсутствовать.

Связь «2.5 → 2.1» возникает в ситуации, когда зависимость от внешней финансовой помощи укладывается в форматы национального бюджетного законодательства, регламентирующие межбюджетные отношения. В этом случае график перечисления финансовой помощи бюджету определяет график получения им доходов и оказывает влияние на график оплаты расходов из него. Чем выше риск зависимости, тем больше от него зависит ритмичность расходных платежей.

Связь «2.5 → 2.2» возникает стабильно в ситуации, когда устойчивая зависимость от внешних источников, будь то займы или финансовая помощь из вышестоящего бюджета, формирует специфическую структуру доходов бюджета-реципиента. В случае ухудшения ситуации с ресурсами на кредитном рынке или у бюджета-донора вероятность сокращения размера перечислений средств возрастает, равно как и риск структуры доходов зависимого бюджета. Такое изменение риска прямо пропорционально масштабу зависимости.

Связь «2.5 → 2.3» возникает в ситуации, когда из-за ограничений, налагаемых при предоставлении финансовой помощи, носящей целевой характер,

бюджет, испытывающий необходимость в ней, вынужден адекватно изменять структуру своих расходов. В таком случае данная связь имеет еще один любопытный аспект. Если нижестоящие бюджеты нуждаются в финансовой помощи из-за невозможности финансировать объем расходных полномочий, переданных им вышестоящим уровнем власти, то они вправе рассчитывать на получение этой помощи из бюджета этого уровня власти. Это означает, что на нижестоящий уровень бюджета передается не только некая сумма денежных средств, но и риск зависимости от внешнего источника, а у вышестоящего бюджета возникает риск структуры расходов.

Связь «2.5 → 2.4» возникает в ситуации, когда зависимость как внутреннее свойство бюджета в определенный момент не встречает понимания внешних источников, которые просто отказывают в ней. В результате определяется сумма непокрываемого дефицита и демонстрируется прямая связь рассматриваемых рисков. Примером может служить бюджет города Детройта (США), власти которого 18.07.2013 были вынуждены объявить о банкротстве города, не имея возможности вновь привлечь заемные денежные средства для финансирования своих расходов.

Блок связей «Риски системы → риски случая»

Связь «2.1 → 3.1» возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности движения денежных средств в бюджетной системе приобретает хронический характер. Если предполагается исправлять его административными способами, это создает основания для возникновения управленческих ошибок. В любом случае управление бюджетом в «ручном» режиме само по себе является примером ошибки, так как функционирование крупнейшего общественного финансового фонда может осуществляться только на системной основе.

Связь «2.1 → 3.3» возникает в ситуации, когда нарушение ритмичности должно достичь значительных масштабов, способных оказать негативное влияние на платежную систему страны в целом. Как уже отмечалось, чем больший объем денежных средств перераспределяется посредством бюджетного механизма, тем с большей вероятностью перебои в платежах скажутся на возрастании риска экономического кризиса.

Связь «2.1 → 3.4» возникает в ситуации, когда появление сбоев в планомерном поступлении и

расходе средств при сохранении планового уровня потребности в них может создавать предпосылки для коррупции. Это происходит в любой ситуации, где потребность в ресурсах удовлетворяется в порядке очереди, что неизбежно при нарушении ритмичности. Формирование такой очереди и определение в ней места конкретного получателя или плательщика будет подвержено коррупционным преступлениям.

Связь «2.1 → 3.5» возникает в ситуации, когда для исправления сложившихся диспропорций в ритмичности поступлений и платежей изменяется действующий (знакомый всем участникам) порядок и вводится его новая версия. Такое развитие предполагает период адаптации и увеличивает на время риск развития, поскольку рост компетенций участвующих специалистов происходит с определенной задержкой.

Связь «2.2 → 3.1» возникает в случае, когда в процессе изменения структуры расходов происходит неверная оценка причин этого процесса или неверная реакция на него. Бюджетные решения органов власти и управления могут подвергаться воздействию риска ошибки. Как правило, в критических ситуациях, когда требуются быстрые и адекватные меры по учету факторов риска, к которым стоит отнести изменение привычной структуры доходов, риск ошибки возрастает автоматически. Отчасти это связано с недостатками системы управления рисками.

Связь «2.2 → 3.4» возникает в ситуации, когда появление новых источников доходов, вызывающее изменение их структуры, сопровождается образованием нового коррупционного поля. Эту связь необходимо учитывать при оценке последствий изменения доходной базы бюджета, так как она присутствует независимо от причин изменения структуры доходов, будь то появление новых налогов и сборов или их перераспределение между уровнями бюджетной системы. Последнее обстоятельство стоит учитывать, ведь сохраняется некоторая вероятность принятия решений по передаче налоговых доходов на другой уровень на коррупционной основе.

Связь «2.2 → 3.5» возникает в ситуации, когда изменяемые источники доходов бюджета становятся причиной очередной волны бюджетных или налоговых новаций. Само по себе изменение структуры доходов потребует от органов власти и управления таких действий, поскольку сохранить достигнутое ранее состояние администрирования, скорее

всего, будет невозможно. Потребуется подготовка нормативно-правовых актов, регламентирующих, например, новый порядок определения размеров и доведения финансовой помощи до нижестоящих бюджетов как формы реагирования на изменение структуры их доходов.

Связь «2.3 → 3.1» возникает в ситуации, когда изменение общей структуры расходов из-за появления их новых видов может способствовать появлению условий для ошибок при подготовке бюджетного плана или в процессе его исполнения. Особенность такой связи позволяет предположить ее возникновение в условиях динамичного перераспределения расходных приоритетов в течение короткого периода времени. Это наглядно видно в предкризисный или кризисный периоды, когда неожиданно возникают потребности в расходах, но готовность агентов к их правильному администрированию отсутствует. Временной лаг становится причиной ошибок.

Связь «2.3 → 3.4» возникает в ситуации, когда специфическая структура расходов создает условия для возникновения коррупционных схем. Так, если в расходах бюджета преобладают платежи на строительство и ремонт, можно предположить, что вероятность коррупционных транзакций будет возрастать. Если расходы в основном предполагают текущие расходы, включая значительный объем средств на оплату труда работников бюджетных учреждений, такой риск будет относительно меньше.

Связь «2.3 → 3.5» возникает в ситуации, когда образуется потребность в существенном изменении имеющейся структуры расходов для компенсации, например, отставания в развитии инфраструктуры на территории юрисдикции бюджета. В этом случае необходимо запустить новые механизмы функционирования прочих бюджетоемких направлений расходов для высвобождения из них требуемых средств. Это означает, что изменение всей структуры расходов требует новаций, сопровождающихся появлением нового риска.

Связь «2.4 → 3.1» возникает в ситуации, когда появление несбалансированности в бюджете становится причиной ошибок, возникающих в ходе поиска и принятия решений, непосредственно связанных с устранением этой несбалансированности. Необходимость таких решений, как правило, сопряжена с высокой скоростью их принятия, поскольку несбалансированность бюджета должна быть оперативно устранена. Фактор скорости повышает

вероятность возникновения ошибки. Например, при таком давлении могут быть выбраны не самые эффективные ставки привлечения займа или ошибочно сокращены некоторые виды расходов.

Связь «2.4 → 3.3» возникает в ситуации, когда устойчивый дефицит бюджетной системы может стать причиной дефолта, который серьезно усугубляет предкризисную ситуацию и может спровоцировать полномасштабный экономический кризис в пределах национальной экономики. Возможен и мировой кризис, если данная национальная экономика является системообразующей. Связь между рисками реализуется посредством разнообразных бюджетных долговых обязательств, которые, как и любые другие отсроченные обязательства, рискованны по своей внутренней сущности. В таком случае накопление влияющего риска приводит к пропорциональному накоплению зависимого.

Связь «2.4 → 3.4» возникает в ситуации, когда несбалансированность бюджета становится фактором, оказывающим формальное влияние на очередность платежей из бюджета. Можно предположить, что использование такого ограничения станет причиной для получения ренты должностным лицом, от которого зависит определение места в очереди. Помимо этого, несбалансированность потребует привлечения займов, условия которых также могут стать потенциальным предметом коррупционной сделки. В целом свойства риска коррупции делают его восприимчивым практически ко всем прочим рискам, так как сама природа коррупции предполагает ее способность приспосабливаться к изменяющимся условиям и оперативно воспринимать все факторы дестабилизации бюджета как источника коррупционных операций.

Связь «2.4 → 3.5» возникает в ситуации, когда в целях устранения несбалансированности бюджета требуется принятие определенных мер. Это создает причины для возникновения новаций, которые в свою очередь повышают риск развития бюджета. Для краткосрочного устранения дефицита достаточно привлечения займа, поэтому данные новации незначительны. В случае необходимости подготовки долгосрочной программы по устранению несбалансированности бюджета требуется подготовить и выполнить комплекс различных мероприятий, которые обеспечивают одновременное повышение зависимого риска.

Связь «2.5 → 3.1» возникает в ситуации, когда острая необходимость в получении денежных

средств для обеспечения финансирования обязательств может способствовать появлению ошибок при подготовке обоснований, расчетов и иных операций или документов. Поскольку основной приоритет получает текущая потребность, последствия для будущих лет бюджета детально не рассчитываются, что говорит уже о наличии системной ошибки. Итогом рассматриваемой связи может стать зацикливание, которое в реальной ситуации становится причиной чрезмерного бюджетного долга.

Связь «2.5 → 3.3» возникает в ситуации, когда национальная бюджетная система не в состоянии обеспечить необходимых расходов за счет внутренних источников доходов и страна вынуждена регулярно прибегать к внешней финансовой помощи. Закономерным итогом такой финансовой политики будет приближение условий, при которых возникновение экономического кризиса национальной экономики неизбежно. Характерными примерами такой зависимости являются некоторые страны Еврозоны, в первую очередь Греция, в период с 2010 г. по настоящее время.

Связь «2.5 → 3.4» возникает в ситуации, когда необходимость привлечения финансовой помощи создает условия для возникновения коррупционных интересов у одной из сторон сделки. Ключевым фактором появления связи является природа сделки, связанных с привлечением финансирования. Получение внешнего финансирования – это пример неравновесной сделки, когда одна сторона заведомо находится в менее выгодном положении и полностью зависит от решения другой стороны. Вероятность влияния на положительное решение напрямую зависит от вероятности появления коррупционной составляющей.

Связь «2.5 → 3.5» возникает в ситуации, когда зависимость от внешних источников финансирования требует изменения действующего порядка формирования доходной и расходной частей бюджета в целях ослабления или ликвидации такой зависимости. Связь проявляется с разной силой в разных обстоятельствах. Так, если речь идет о финансовой помощи из вышестоящего бюджета, то скорее всего именно он будет инициатором новаций по улучшению финансового положения бюджета-реципиента, так как у него самого нет стимулов для инициативы при условии гарантированного поступления внешних средств на финансирование своих расходов. Ситуация меняется, когда речь идет

о внешнем финансировании бюджета суверенного государства, которое должно быть само заинтересовано в реформах для сокращения своей зависимости. В любом случае наблюдается устойчивая связь между рисками.

Рассмотренные связи могут далее формироваться в последовательные цепочки. Итогом будет являться построение сети рисков, анализ которой в каждом конкретном случае позволяет выделять ключевые риски, измерять силу их связей между собой и определять меры по снижению результирующего риска путем декомпозиции отдельных рисков среды, системы и случая.

Список литературы

1. Агеева В.Н., Постников В.П. Об учете рисков при формировании региональных бюджетов // *Финансы и кредит*. 2013. № 38. С. 52–56.
2. Айвазов А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона // *Аудит и финансовый анализ*. 2010. № 1. С. 325–327.
3. Аюпова С.Г. Эффективность управления бюджетным риском в регионе в условиях российского капитализма // *Новый университет*. 2013. № 12. С. 55–58.
4. Галухин А.В. Оценка рисков поступления доходов консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа // *Управление риском*. 2014. № 4. С. 23–28.
5. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов РФ: современный взгляд и перспективы развития // *Финансовый журнал*. 2013. № 3. С. 55–62.
6. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Совершенствование взаимоотношений между РФ и субъектами РФ (муниципальными образованиями) в целях снижения рисков для доходов территориальных бюджетов // *Финансы и кредит*. 2010. № 46. С. 30–34.
7. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Управление бюджетными рисками: миф или реальность? // *TERRA ECONOMICUS*. 2010. № 3. Т. 8. С. 119–125.
8. Грудинова И.П., Перко Н.В. Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования). URL: http://vestnik.mstu.edu.ru/v15_1_n47/articles/161_170_grudin.pdf.
9. Ермакова Е.А. Проблемы управления региональными бюджетными рисками // *Региональная экономика. Юг России*. 2013. № 1. С. 35–41.
10. Зотова А.И., Кириченко М.В., Коробко С.А. Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // *Финансы и кредит*. 2014. № 36. С. 24.
11. Истомина Н.А. Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // *Финансовая аналитика: проблем и решения*. 2014. № 42. С. 56–67.
12. Коробко С.А. Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // *TERRA ECONOMICUS*. 2012. № 3. Т. 3. С. 54–58.
13. Никулина Е.В., Федюшина И.Г. Характеристика бюджетных рисков: экономическая сущность и мероприятия по их минимизации // *Молодой ученый*. 2014. № 1. С. 411–413.
14. Паздникова Н.П., Кочарян А.А. Методические аспекты оценки бюджетных рисков региона // *Российское предпринимательство*. 2014. № 15. С. 4–12.
15. Паздникова Н.П., Шипицина С.Е. Стрест-тестирование в управлении бюджетными рисками региона // *Экономика региона*. 2014. № 3. С. 208–217.
16. Сатаев М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта РФ (муниципального образования) // *Финансы и кредит*. 2010. № 43. С. 63–67.
17. Степанова Е.А. О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // *Финансы*. 2010. № 10. С. 76–77.
18. Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В., Белоусова С.Н. Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки // *Концепт*. 2014. № 20. С. 981–985.
19. Юшкин С.Н. Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2013. № 1. С. 189–194.
20. Якупов З.С. О бюджетных рисках при формировании налоговой политики России. *Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития*. 2013. Т. 10. С. 103–108.
21. Янов В.В. Бюджетные риски муниципального образования в стратегии регионального развития // *Экономика и управление: проблемы и решения*. 2014. № 8. С. 138–141.
22. Янов В.В. Бюджетные риски муниципальных образований: содержание методов оценки // *Экономика и управление: новые вызовы и перспективы*. 2011. № 2. С. 324–327.

23. Янов В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты // Сибирская финансовая школа. 2012. № 6. С. 96–101.

24. European Commission. Directorate-General. Taxation and Customs Union. Risk Management Guide for Tax Administrations. 2006.

25. Pulay G., Máté J., Németh I., Zelei A. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the

Debt Rule // Public Finance Quarterly. 2013. Vol. 58. № 1. P. 11–34.

26. Schilperoort W., Wierts P. Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing // OECD Journal on Budgeting. 2012. Vol. 12. № 3. P. 1–18.

27. Sprinkle G., Williamson M., Upton D. The effort and risk-taking effects of budget-based contracts // Accounting, Organizations and Society. 2008. Vol. 33. № 4. P. 436–452.

Finance and Credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Fiscal System

COMBINATORIAL ANALYSIS OF THE BUDGET SYSTEM'S RISKS

Valerii V. GAMUKIN

Abstract

Subject The current fiscal situation in Russia develops under the influence of the budgetary risks system. The domestic scientific literature has various classifications of budgetary risks. The traditional set of budgetary risks includes risks associated with regularity of revenues and payments, budget revenues and expenses structure, budget imbalance, and dependence on external sources. However, there are other types of budgetary risks, like environment risks, risk of event, etc.

Objectives The study aims to consider the opportunity of creating three blocks of relations, i.e. relations of the system's risks with environment risks block, the system's risks with system's risks block, and the system's risks with risks of event block.

Methods For the combinatorial analysis purpose, I have chosen one aspect, namely, the influence of the risks of the system on each other and on other risks. Graphically, it may be presented in the form of an incidence matrix, which is used in the theory of graphs.

Results The study results in creating a network of risks, which analysis, in each particular case, enables to identify key risks, to measure the extent of their relations, and to develop actions for mitigating the resulting risk through decomposition of certain risks of environment, system and event.

Conclusions and Relevance The considered relations may further create consecutive chains of relations.

Keywords: budgetary risk, risk combinations, incidence matrix

References

1. Ageeva V.N., Postnikov V.P. Ob uchete riskov pri formirovanii regional'nykh byudzhetrov [Considering risks when forming regional budgets]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2013, no. 38, pp. 52–56.

2. Aivazov A.A. Byudzhetye riski i ikh vliyanie na finansovuyu ustoychivost' regiona [Budgetary risks and their influence on financial stability of the region]. *Audit i finansovyi analiz = Audit and Financial Analysis*, 2010, no. 1, pp. 325–327.

3. Ayupova S.G. Effektivnost' upravleniya byudzhetyem riskom v regione v usloviyakh rossiiskogo kapitalizma [Effective management of the budgetary risk in the region in conditions of the Russian capitalism]. *Novyi universitet = New University*, 2013, no. 12, pp. 55–58.

4. Galukhin A.V. Otsenka riskov postupleniya dokhodov konsolidirovannykh byudzhetrov regionov Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga [Assessing the risks of revenue flow to consolidated budgets of regions of the Northwestern Federal District]. *Upravlenie riskom = Risk Management*, 2014, no. 4, pp. 23–28.

5. Gorokhova D.V. Upravlenie byudzhetyemi riskami sub'ektov RF: sovremennyy vzglyad i perspektivy razvitiya [Management of budgetary risks of territorial subjects of the Russian Federation: modern view and development prospects]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2013, no. 3, pp. 55–62.

6. Grebennikova V.A., Stepanova E.A. Sovershenstvovanie vzaimootnoshenii mezhdu RF i sub'ektami RF (munitsipal'nymi obrazovaniyami) v tselyakh

snizheniya riskov dlya dokhodov territorial'nykh byudzhetov [Improving relationships between the Russian Federation and its territorial subjects (municipalities) to decrease risks for territorial budgets' revenue flow]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2010, no. 46, pp. 30–34.

7. Grebennikova V.A., Stepanova E.A. Upravlenie byudzhetnymi riskami: mif ili real'nost'? [Management of budgetary risks: a myth or reality?]. *TERRA ECONOMICUS*, 2010, vol. 8, no. 3, pp. 119–125.

8. Grudinova I.P., Perko N.V. *Upravlenie riskami finansovo-byudzhetnogo razvitiya regiona (munitsipal'nogo obrazovaniya)* [Risk management of the financial and budgetary development of a region (municipality)]. Available at: http://vestnik.mstu.edu.ru/v15_1_n47/articles/161_170_grudin.pdf. (In Russ.)

9. Ermakova E.A. Problemy upravleniya regional'nymi byudzhetnymi riskami [Problems of managing regional budgetary risks]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*, 2013, no. 1, pp. 35–41.

10. Zotova A.I., Kirichenko M.V., Korobko S.A. Risk-orientirovannyi podkhod k organizatsii byudzhetnogo protsessa na subfederal'nom urovne [A risk-focused approach to the organization of the budgetary process at the sub-federal level]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2014, no. 36, p. 24.

11. Istomina N.A. Rezul'tatnyi podkhod v byudzhetnoi sfere v kontekste byudzhetnykh riskov [A result-based approach in the budgetary sphere in the context of budgetary risks]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 42, pp. 56–67.

12. Korobko S.A. Sistema upravleniya riskami byudzhetnogo protsessa sub'ekta RF [The system of managing the risks of the budgetary process of the territorial subject of the Russian Federation]. *TERRA ECONOMICUS*, 2012, vol. 3, no. 3, pp. 54–58.

13. Nikulina E.V., Fedyushina I.G. Kharakteristika byudzhetnykh riskov: ekonomicheskaya sushchnost' i meropriyatiya po ikh minimizatsii [Characteristics of budgetary risks: economic substance and actions for their mitigation]. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2014, no. 1, pp. 411–413.

14. Pazdnikova N.P., Kocharyan A.A. Metodicheskie aspekty otsenki byudzhetnykh riskov regiona [Methodological aspects of assessing the budgetary risks of a region]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2014, no. 15, pp. 4–12.

15. Pazdnikova N.P., Shipitsina S.E. Stress-testirovanie v upravlenii byudzhetnymi riskami regiona [Stress testing in a region's budgetary risk management]. *Ekonomika regiona = The Region's Economy*, 2014, no. 3, pp. 208–217.

16. Sataev M.U. Byudzhetnye riski, obuslovlennyye finansovo-byudzhetnoi politikoi sub'ekta RF (munitsipal'nogo obrazovaniya) [Budgetary risks caused by the financial and budgetary policy of the territorial subject (municipality) of the Russian Federation]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2010, no. 43, pp. 63–67.

17. Stepanova E.A. O nekotorykh aspektakh sovershenstvovaniya nalogovogo zakonodatel'stva s tsel'yu snizheniya byudzhetnykh riskov [On some aspects of improving the tax law to mitigate budgetary risks]. *Finansy = Finance*, 2010, no. 10, pp. 76–77.

18. Tkacheva T.Yu., Afanas'eva L.V., Belousova S.N. Upravlenie byudzhetnymi riskami na regional'nom urovne s ispol'zovaniem ekonomiko-matematicheskikh metodov otsenki [Management of budgetary risks at the regional level using economic and mathematical methods of assessment]. *Kontsept = Concept*, 2014, no. 20, pp. 981–985.

19. Yushkin S.N. Spetsifika byudzhetnykh riskov territorii i puti ikh minimizatsii [Specifics of budgetary risks of a territory and ways of their minimization]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava = Actual Problems of Economics and Law*, 2013, no. 1, pp. 189–194.

20. Yakupov Z.S. O byudzhetnykh riskakh pri formirovanii nalogovoi politiki Rossii [On budgetary risks in developing the tax policy of Russia]. *Ekonomika i upravlenie v XXI veke: tendentsii razvitiya = Economy and Management in 21st Century: Development Trends*, 2013, vol. 10, pp. 103–108.

21. Yanov V.V. Byudzhetnye riski munitsipal'nogo obrazovaniya v strategii regional'nogo razvitiya [The budgetary risks of a municipality in the regional development strategy]. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya = Economy and Management: Problems and Solutions*, 2014, no. 8, pp. 138–141.

22. Yanov V.V. Byudzhetnye riski munitsipal'nykh obrazovaniy: sodержanie metodov otsenki [Budgetary risks of municipalities: an outline of methods of assessment]. *Ekonomika i upravlenie: novye vyzovy i perspektivy = Economy and Management: New Challenges and Prospects*, 2011, no. 2, pp. 324–327.

23. Yanov V.V. Substantsiya byudzhetnogo riska: teoretiko-metodologicheskie aspekty [The essence of the budgetary risk: theoretical and methodological

aspects]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2012, no. 6, pp. 96–101.

24. European Commission. Directorate-General. Taxation and Customs Union. Risk Management Guide for Tax Administrations, 2006.

25. Pulay G., Máté J., Németh I., Zelei A. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule. *Public Finance Quarterly*, 2013, vol. 58, no. 1, pp. 11–34.

26. Schilperoort W., Wierdsma P. Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, no. 3, pp. 1–18.

27. Sprinkle G., Williamson M., Upton D. The effort and risk-taking effects of budget-based contracts. *Accounting, Organizations and Society*, 2008, vol. 33, no. 4, pp. 436–452.

Valerii V. GAMUKIN

Tyumen State University, Tyumen,
Russian Federation
valgam@mail.ru