

УДК 336.14

**Эффективное и ответственное управление
экономическими бюджетными рисками формирования доходов
бюджетов субъектов Российской Федерации
в условиях экономической неопределенности**

Ложечко Александр Сергеевич

Аспирант, ассистент Департамента общественных финансов,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, ГСП-3, Ленинградский просп., 49;
e-mail: ASLozhechko@fa.ru

Аннотация

Целью исследования является определение особенностей управления экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Основываясь на понимании экономических бюджетных рисков как следствия присутствия в экономике экономической неопределенности, автор составил двухуровневую классификацию бюджетных рисков в управлении доходами региональных бюджетов. На основе сформулированных методологических подходов к управлению доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в условиях экономической неопределенности) было приведено обоснование использования инструмента резервных фондов как основного элемента управления экономическими бюджетными рисками. Анализ практики формирования региональных резервных фондов позволил выделить основные проблемы такого вида управления. В качестве путей их решения были выдвинуты предложения по закреплению в бюджетном законодательстве понятия «непредвиденные расходы», установлению закрытого перечня возможных видов региональных резервных фондов (исходя из возможных целей их создания), расчету их базовой, нормативной и максимальной величин.

Для цитирования в научных исследованиях

Ложечко А.С. Эффективное и ответственное управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Том 7. № 3А. С. 197-213.

Ключевые слова

Бюджетный риск, региональный бюджет, экономическая неопределенность, управление доходами бюджетов, резервный фонд.

Введение

Волатильность экономической среды приводит к необходимости более детального и глубокого изучения процессов, протекающих в рамках управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации: от того, в какой степени результаты исполнения бюджетов по доходам будут соответствовать прогнозным и, главное, плановым показателям, во многом будет зависеть и развитие соответствующей территории. Одной из проблем управления бюджетными доходами является воздействие на них экономической неопределенности и, как следствие, бюджетных рисков.

Под управлением доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности следует понимать особый вид деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому прогнозированию и планированию, оперативному управлению финансами и финансовому контролю над реализацией научно обоснованных управленческих решений, носящих превентивный характер, и их последствий с помощью установленных законодательством Российской Федерации инструментов и методов с целью максимизации объема финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, путем раскрытия существующих возможностей развития региона и преодоления ограничений, накладываемых экономической средой.

Учитывая, что в текущих социально-экономических условиях рост доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет существенного изменения элементов налоговой системы не представляется возможным, на первый план выходит проблема более эффективного использования имеющихся возможностей, развития отдельных элементов системы управления, что на текущий момент является одним из наиболее актуальных направлений исследований в данной области: от проблемы повышения деловой активности, поиска инновационных путей развития [Аландаров, 2014] до улучшения качества государственного администрирования бюджетных доходов [Васюнина, 2015] и решения проблемы поиска так называемых «длинный денег» [Полякова, Аландаров, 2015].

На любой процесс управления существенное влияние всегда оказывает среда, в которой находятся управляемая и управляющая системы; в анализируемом случае управления доходами бюджетов бюджетной системы данная особенность заключается в социальной основе экономических отношений, которая способствует тому, что однозначно определить последствия управленческих решений становится невозможно. Именно такая, непрогнозируемая часть последствий воздействия решений субъектов управления – органов государственной власти и местного самоуправления – на поведение прочих экономических агентов является, на наш взгляд, основной причиной существования экономической неопределенности.

Причины возникновения экономических бюджетных рисков

Под воздействием экономической неопределенности оказываются организации всех видов экономической деятельности в большей или меньшей степени: от оборонно-промышленного комплекса, являющегося одним из локомотивов развития инновационной составляющей экономики любой страны [Топчий, 2016, 137], до легкой и пищевой промышленности.

Согласно авторскому подходу [Ложечко. К вопросу о влиянии факторов..., 2015; Ложечко. Теоретические основы..., 2015], экономическая неопределенность – это характеристика изменчивости экономической системы, та степень, в которой экономические субъекты не способны, в силу отсутствия у них необходимой информации, оценить возможность влияния на их управленческие решения совокупности факторов различного рода.

Неопределенность – неотъемлемая характеристика экономической среды, в которой действуют абсолютно все экономические субъекты, включая государство. Источником неопределенности является отсутствие информации, необходимой для качественной и полной оценки явлений, процессов, последствий управленческих решений.

Факторы экономической неопределенности – порожденные недостатком информации об экономической системе источники рисков, обуславливающие снижение точности оценки последствий управленческих решений.

Факторы экономической неопределенности характеризуют собой часть неопределенности, позволяют выделить из множества векторов ее воздействия на экономику определенный их набор и, увязав полученное направление влияния с конкретным финансово-экономическим индикатором, имеющим количественное выражение, оценить такое воздействие.

По нашему мнению, следует выделять следующие виды факторов экономической неопределенности (в рамках данного исследования – в аспекте их влияния на доходы региональных бюджетов) (табл. 1).

Таблица 1. Классификация факторов экономической неопределенности в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (составлено автором)

Классификационный признак	Виды факторов экономической неопределенности
По источнику возникновения	Внутренние (источник – экономика субъекта Российской Федерации)
	Внешние (источник – экономика Российской Федерации и международная экономика)
По характеру воздействия на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации	Факторы, оказывающие прямое влияние
	Факторы, оказывающие косвенное влияние через бюджетные риски
	Факторы, оказывающие смешанное влияние
По экономическому содержанию	Макроэкономические (влияние на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации общего состояния экономики региона)
	Финансовые (влияние финансовых взаимоотношений экономических субъектов на доходы региональных бюджетов)
	Кредитные (влияние денежно-кредитных взаимоотношений экономических субъектов на доходы региональных бюджетов)
По временному признаку	Долгосрочные
	Среднесрочные
	Краткосрочные

Экономические бюджетные риски: понятие, классификация, подходы к управлению

Под воздействием неопределенности (в наиболее общем случае) в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации происходит формирование бюджетных рисков. Определим их как «возможность возникновения потерь бюджета вследствие возникновения факторов внешней среды и управленческих решений, оказывающих негативное влияние на устойчивость бюджетов и подлежащих количественной и качественной оценке» [Горохова, 2013, 23].

На основе анализа ряда исследований [Гамукин, 2013; Левдонский, 2016] и в соответствии с авторским подходом была составлена следующая двухуровневая классификация бюджетных рисков (табл. 2).

Таблица 2. Классификация бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (составлено автором)

I. Бюджетные риски в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации								
1*	Связанные с деятельностью субъектов управления			Связанные с объектом управления				
2*	Внешние		Внутренние		Внешние		Внутренние	
3*	ОПР	ПТР	ОПР	ЭР	ПТР	ЭР	ОПР	ЭР
	X				X		X	
II. Бюджетные риски, связанные с воздействием экономической неопределенности								
По экономическому содержанию				Макроэкономические				
				Финансовые				
				Кредитные				
По частоте возникновения				Постоянные				
				Временные				
				Циклические				
По времени воздействия				Долгосрочные				
				Среднесрочные				
				Краткосрочные				

Условные обозначения: 1* – классификационный признак «по направлению воздействия», 2* – классификационный признак «по отношению к экономической среде», 3* – классификационный признак «по источникам возникновения рисков», ОПР – организационно-правовые бюджетные риски, ПТР – природно-техногенные бюджетные риски, ЭР – экономические бюджетные риски.

Первый уровень бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации объединяет всю совокупность таких рисков; каждый возникающий в данном виде управления риск может быть классифицирован по каждому из трех подуровневой классификации.

Так, по направлению воздействия риски можно подразделить на риски, возникновение и воздействие которых связано с деятельностью субъектов управления – органов государственной власти и с объектом управления – хозяйственной деятельностью физических и юридических лиц.

Каждый из данных видов бюджетных рисков можно, в свою очередь, подразделить по отношению к экономической среде, в которой находится подверженный риску экономический субъект, на внутренние и внешние риски.

По источникам возникновения бюджетных рисков в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации следует выделить три вида рисков. Организационно-правовые риски связаны с изменениями отношений между экономическими агентами, выраженными в соответствующих изменениях в нормативных правовых актах. Природно-техногенные риски (данные риски всегда являются внешними как для субъектов управления, так и для физических и юридических лиц) связаны с возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций соответствующего характера. Экономические бюджетные риски в управлении доходами региональных бюджетов, в свою очередь, имеют источником своего возникновения экономическую среду, а следовательно, экономическую неопределенность.

Управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации должно осуществляться с учетом общих подходов к управлению доходами региональных бюджетов в целом и принципов реализации бюджетной политики в частности.

Актуальным направлением научных исследований в настоящее время является вопрос формирования эффективной и ответственной бюджетной политики. Ответственная бюджетная политика – это «программа деятельности органов власти, связанная с использованием государственных доходов и расходов для воздействия на макроэкономические условия с целью обеспечения занятости населения и устойчивых темпов экономического роста (что характеризуется формированием валового национального продукта, способствующего ревальвации национальной валюты)» [Соляникова, 2016, 92].

Исходя из общих методологических подходов и принципов формирования эффективного и ответственного управления общественными финансами, сформулируем основные методологические подходы к разработке эффективной и ответственной бюджетной политики в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в условиях экономической неопределенности).

1. Достаточность финансовых ресурсов. Разработка и реализация бюджетной политики в области управления доходами региональных бюджетов должна сопровождаться строгим учетом интересов всех участников финансовых отношений – государства, организаций и домохозяйств. В бюджеты бюджетной системы должны поступать суммы денежных средств в размере, не оказывающем негативного (в том числе дестимулирующего) воздействия на деятельность экономических субъектов, но позволяющем органам государственной власти выполнять возложенные на них функции.

2. Необходимость резервирования денежных средств. В целях проведения контрциклической бюджетной политики и обеспечения макроэкономической и бюджетной устойчивости в неблагоприятных условиях из экономики должны быть изъяты и обособлены в дальнейшем ресурсы в объеме, строго ограниченном бюджетным правилом (законом о бюджетном процессе, законом о создании и использовании региональных резервов, иным нормативным правовым актом), с их последующими резервированием (созданием различ-

ных резервных фондов со строго ограниченным перечнем целей, на которые средства фонда могут расходоваться).

3. *Соблюдение принципа социальной справедливости.* Изъятие ресурсов из экономики в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации должно не только учитывать интересы субъектов и объектов управления доходами региональных бюджетов, но и соответствовать принципам социальной справедливости. Примером в данном случае является прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, вопрос о введении которого является на данный момент предметом дискуссий как ученых [Балынин, 2015], так и практикующих специалистов.

4. *Профилактический характер управления.* Управление доходами региональных бюджетов в условиях экономической неопределенности должно носить профилактический характер.

Ключевыми целями данного вида управления должны быть:

- защита экономических субъектов от влияния экономической нестабильности;
- упрощение самой экономической неопределенности за счет снижения количества воздействующих на экономику факторов;
- обеспечение экономических субъектов необходимым объемом информации об условиях хозяйственной деятельности.

5. *Прозрачность бюджетного прогнозирования и планирования поступлений.* Результаты составления прогнозов поступлений доходов бюджетов субъектов Российской Федерации должны быть максимально открытыми, а основные направления налоговой и бюджетной политики и документы стратегического планирования – доступными для физических и юридических лиц. При прогнозировании доходов бюджетов следует проводить ежегодную оценку социально-экономического развития региона в разрезе отдельных видов экономической деятельности (в том числе с применением методов ситуационного анализа), сильных и слабых сторон экономики региона с последующей публикацией ее результатов. Планирование поступлений доходов должно быть взаимосвязано с прогнозными показателями.

6. *Эффективность межбюджетных отношений.* Финансовые взаимоотношения всех уровней власти должны быть стабильны, предсказуемы и однозначно закреплены на законодательном уровне. Важными предпосылками повышения эффективности межбюджетных отношений является также наличие сбалансированного разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы и наличие бюджетно-налоговой автономии. При этом межбюджетные отношения не должны оказывать дестимулирующее воздействие на региональные органы государственной власти в части развития региональной экономики. Построение межбюджетных отношений в области разграничения доходов и расходных обязательств должно основываться на научно обоснованных методологических подходах [Горлова, 2016].

7. *Эффективность финансового контроля и администрирования доходов.* Контроль в управлении доходами бюджетов субъектов Российской Федерации не должен ограничи-

ваться исключительно администрированием и внешним государственным финансовым контролем. Важными элементами контроля в данном случае являются, во-первых, постоянный мониторинг состояния как экономической среды (в целях принятия оперативных управленческих решений по нейтрализации ее влияния на доходы бюджетов), так и самого процесса управления доходами региональных бюджетов, а во-вторых, развитие системы внутреннего финансового аудита (контроля). При этом отчетность как по результатам исполнения бюджета по доходам, так и по результатам проведения контрольных мероприятий (в рамках внутреннего и внешнего финансового контроля) должна быть составлена в понятной форме и быть доступна для общества.

Таким образом, приведенные методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в сфере управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации затрагивают все функциональные элементы и важнейшие аспекты такого вида управления.

Региональные резервные фонды как инструмент управления экономическими бюджетами рисками

Одним из наиболее важных инструментов управления экономическими бюджетными рисками, позволяющим реализовать приведенные выше методологические подходы к эффективному и ответственному управлению доходами бюджетов субъектов Российской Федерации, являются региональные резервные фонды, нормативную правовую базу формирования которых на федеральном уровне составляет Бюджетный кодекс Российской Федерации (статьи 81 и 81.1) и разработанные Минфином России «Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов» (далее – Методические рекомендации) [Методические рекомендации..., www].

Формирование региональных резервных фондов является непосредственной реализацией второго методологического подхода, а расходование денежных средств, аккумулированных в них, – третьего подхода (в силу того, что зачастую цели, на которые могут направляться средства фонда, включают в себя выплату заработной платы работникам бюджетного сектора и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и террористических актов). Кроме того, Методические рекомендации в совокупности с отдельными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации позволяют говорить о практической реализации пятого и седьмого методологических подходов (в отношении резервных фондов субъектов Российской Федерации).

Анализ 134 региональных нормативных правовых актов, в которых затрагиваются вопросы формирования, управления и использования средств резервных фондов, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в субъектах Российской Федерации в настоящее время могут быть созданы резервные фонды следующих видов:

1) 81 резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – резервный фонд ИОГВ субъекта Российской Федерации);

2) 21 резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, средства которого направляются на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и (или) стихийных бедствий и (или) террористических актов (далее – резервный фонд ИОГВ на предупреждение и ликвидацию ЧС);

3) 6 резервных фондов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

4) 50 резервных фондов субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что не во всех субъектах создаются резервные фонды, предусмотренные действующим законодательством.

Во-вторых, анализируя законодательные ограничения по предельному объему резервного фонда ИОГВ (в т. ч. на предупреждение и ликвидацию ЧС), следует отметить, что в 66 случаях такие ограничения не установлены, в 37 случаях в нормативных правовых актах присутствует дублирование положения Бюджетного кодекса Российской Федерации о предельной величине резервного фонда в 3% от общего объема расходов, установленного на соответствующий год законом о региональном бюджете.

В-третьих, анализ направлений использования средств резервных фондов ИОГВ субъектов Российской Федерации (в т. ч. на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС) позволил выявить следующее. При создании фондов ИОГВ субъекта Российской Федерации обоих видов в некоторых случаях наблюдается дублирование целей в части ликвидации последствий ЧС.

В-четвертых, понятие непредвиденных расходов, на покрытие которых могут направляться средства резервных фондов ИОГВ субъектов Российской Федерации (в т. ч. на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС), не раскрывается в региональных нормативных правовых актах либо наблюдается различное толкование.

В-пятых, анализ региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования и использования резервных фондов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, позволяет выделить некоторые особенности.

Так, в соответствии с Указом Главы Республики Ингушетия от 05.09.2009 № 162 «Об утверждении положения о порядке расходования средств резервного фонда Президента Республики Ингушетия», средства фонда могут быть направлены в том числе на «предупреждение и ликвидацию стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, проведение аварийно-восстановительных и спасательных работ, восстановление инженерных сетей, жилого фонда и другой инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства». Заметим, что на данный резервный фонд распространяется положение абзаца 2 статьи 11 Закона Республики Ингушетия от 31.12.2008 № 40-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Ингуше-

тия» о предельной величине фонда, равной 3% утвержденных расходов республиканского бюджета.

В-шестых, предлагаемые авторами Методических рекомендаций базовый, нормативный и максимальный объемы резервных фондов субъектов Российской Федерации не нашли своего отражения в полной мере в региональном законодательстве. Так, в отношении 17 резервных фондов анализируемого вида объем денежных средств, которые могут быть в них аккумулированы, устанавливается в абсолютном выражении в законе о бюджете на соответствующий год (на соответствующий год и на плановый период), в законодательстве Кабардино-Балкарской Республики сохраняется положение о предельном объеме фонда, равном 3% утвержденного объема расходов.

В целом определение предельной (максимальной) величины резервного фонда субъекта Российской Федерации как доли от утвержденного объема расходов характерно для 4 субъектов (Республики Башкортостан, Забайкальского края, Тамбовской области, Ульяновской области), от утвержденного объема доходов – для 19 субъектов Российской Федерации.

Заметим, что максимальный размер резервного фонда субъекта Российской Федерации в абсолютном выражении установлен региональным законодательством в Пермском крае (в размере не более 5 млрд рублей в соответствии с законом Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае») и Ивановской области (не более 400 млн рублей в соответствии с законом Ивановской области от 01.06.2016 № 42-ОЗ «О Резервном фонде Ивановской области»).

Для наиболее полной реализации разработанных в рамках данного исследования методологических подходов к управлению доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности с помощью инструмента региональных резервных фондов различных видов необходимо, по нашему мнению, внедрение в российскую управленческую практику следующих авторских идей и предложений.

Во-первых, основываясь на существующей в данный момент законодательной практике, в целях наиболее эффективного использования бюджетных средств необходимо рекомендовать высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации сформулировать в региональных нормативных правовых актах понятие «непредвиденные расходы» либо их закрытый перечень исходя из следующих ключевых признаков:

1) расходы в пределах предметов ведения субъекта Российской Федерации и расположенных на его территории муниципальных образований, установленных законодательством Российской Федерации;

2) расходы, не предусмотренные в областном бюджете и местных бюджетах на соответствующий финансовый год и на плановый период в силу обстоятельств объективного характера;

3) расходы, не имеющие регулярного характера и возникновение потребности в финансировании которых носит вероятностный характер;

4) расходы, финансирование которых не может быть отложено на очередной финансовый год;

5) причиной возникновения расходов не является цикличность развития экономики или экономическая неопределенность.

Во-вторых, учитывая, что фондовая форма организации финансовых ресурсов предполагает жесткую целевую направленность и нормативное правовое регулирование, в целях недопущения «размывания» целей создания различных региональных резервных фондов рекомендуется законодательно закрепить возможность создания трех видов резервных фондов:

1) резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (цель создания – финансирование непредвиденных расходов и оказание связанной с ними финансовой и материальной поддержки населению, например, финансирование мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и оказанию помощи пострадавшим от данных чрезвычайных ситуаций);

2) резервный фонд высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (цель создания – финансирование расходов, связанных с оказанием материальной помощи ветеранам, инвалидам, пенсионерам, долгожителям и иным лицам, отнесенным к категориям социально незащищенных, проведение юбилейных, праздничных и иных мероприятий международного, федерального и регионального значения, изготовление наград и юбилейных медалей, выплата премий и т. д.);

3) резервный фонд субъекта Российской Федерации (цель создания – финансирование мероприятий по сглаживанию циклических колебаний; особо отметим, что кассовые разрывы, по нашему мнению, должны финансироваться за счет бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации).

В-третьих, основываясь на необходимости соблюдения принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и обеспечения их устойчивости, считаем необходимым рекомендовать закрепить в бюджетном законодательстве Российской Федерации обязанность формирования резервных фондов на региональном уровне при условии соответствия субъекта Российской Федерации критериям, указанным в Методических рекомендациях.

При этом, по нашему мнению, нельзя устанавливать жесткие ограничения на размер таких фондов. Возможно ограничиться «рамочным регулированием», распространив положения Методических рекомендаций в части установления базовой, нормативной и максимальной величин на все виды региональных резервных фондов (табл. 3).

Под базовой величиной следует понимать минимальный объем денежных средств, аккумулируемых в соответствующих фондах, который должен рассчитываться как доля от утвержденного законом о бюджете на соответствующий год объема расходов. Данную величину рекомендуется устанавливать в региональном законодательстве.

Таблица 3. Базовая, нормативная и максимальная величины различных видов региональных резервных фондов (составлено автором)

Наименование резервного фонда	Базовая величина	Нормативная величина	Максимальная величина
Резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	3% от расходов	5% доходного потенциала бюджета субъекта РФ	10% налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ за вычетом межбюджетных трансфертов
Резервный фонд высшего должностного лица субъекта РФ	1% от расходов	2% доходного потенциала бюджета субъекта РФ	3% налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ за вычетом межбюджетных трансфертов
Резервный фонд субъекта РФ	3% от расходов	См. Методические указания	Исходя из прогнозируемой необходимости, но не более 10% налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ за вычетом межбюджетных трансфертов

Под нормативной величиной рекомендуется понимать значение наибольшей из двух величин: разницы между средней величиной соответствующих расходов за пять предыдущих лет и объемом доходов субъекта Российской Федерации при наиболее консервативном сценарии развития доходной базы субъекта Российской Федерации или соответствующей доли от доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации. В отношении нормативной величины резервного фонда субъекта Российской Федерации рекомендуется придерживаться методики расчета, установленной Методическими рекомендациями.

Кроме того, возможен и иной подход к расчету указанных показателей. Так, нормативную величину возможно определять исходя из требований Методических рекомендаций, а базовую и максимальную величины рассчитывать по нижеприведенной формуле:

$$S_{b,m} = k_{b,m} T,$$

где $S_{b,m}$ – базовая или максимальная величина резервного фонда субъекта Российской Федерации;

$k_{b,m}$ – коэффициент расчета базовой (0,03) или максимальной величины (0,1) резервного фонда субъекта Российской Федерации;

T – доходный потенциал бюджета субъекта Российской Федерации.

Авторская методика расчета доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации представлена в [Ложечко, 2016].

Заключение

Подводя итог данному исследованию, следует остановиться на его ключевых элементах.

В предыдущих работах автора данной статьи были исследованы вопросы экономической неопределенности и ее факторов. В настоящей статье были подробно рассмотрены причины возникновения бюджетных рисков, составлена их классификация.

В соответствии с авторским подходом главной причиной возникновения экономических бюджетных рисков является экономическая неопределенность. Экономическая неопреде-

ленность – это характеристика изменчивости экономической системы, та степень, в которой экономические субъекты не способны, в силу отсутствия у них необходимой информации, оценить возможность влияния на их управленческие решения совокупности факторов различного рода.

Непосредственным источником возникновения экономических бюджетных рисков является, на наш взгляд, совокупность факторов экономической неопределенности.

Факторы экономической неопределенности – порожденные недостатком информации об экономической системе источники рисков, обуславливающие снижение точности оценки последствий управленческих решений.

Исходя из общих методологических подходов и принципов формирования эффективного и ответственного управления общественными финансами, были сформулированы основные методологические подходы к эффективному и ответственному управлению доходами бюджетов субъектов Российской Федерации (в условиях экономической неопределенности):

- 1) достаточность финансовых ресурсов;
- 2) необходимость резервирования денежных средств;
- 3) соблюдение принципа социальной справедливости;
- 4) превентивный характер управления;
- 5) прозрачность бюджетного прогнозирования и планирования поступлений;
- 6) эффективность межбюджетных отношений;
- 7) эффективность финансового контроля и администрирования доходов.

Данные методологические подходы позволили сделать вывод о том, что одним из важнейших инструментов управления экономическими бюджетными рисками являются региональные резервные фонды.

Анализ регионального законодательства по данному вопросу позволил автору исследования выделить отдельные особенности и проблемы функционирования таких фондов и предложить пути решения данных проблем.

Так, было определено, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации создается до четырех различных фондов:

- 1) резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) резервный фонд исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, средства которого направляются на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и (или) стихийных бедствий и (или) террористических актов;
- 3) резервный фонд высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- 4) резервный фонд субъекта Российской Федерации.

При этом в ряде случаев наблюдается дублирование целей создания различных видов резервных фондов и отсутствуют ограничения предельных объемов резервных фондов, что

создает предпосылки для некачественного управления государственными финансами на региональном уровне и излишнего «распыления» бюджетных средств.

Следует признать, что отсутствие четкого толкования понятия «непредвиденные расходы» также способствует снижению эффективности использования финансовых ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решение вышеприведенных проблем предлагается в рамках, с одной стороны, создания на уровне федерального законодательства закрытого перечня возможных видов резервных фондов, а с другой стороны, четкого закрепления критериев отнесения бюджетных расходов к категории «непредвиденных».

Кроме того, по нашему мнению, создание различных резервных фондов из права органов государственной власти субъектов Российской Федерации должно стать их обязанностью (при условии соответствия субъекта Российской Федерации критериям, указанным в Методических рекомендациях). При этом эффективному использованию бюджетных средств должно, по нашему мнению, способствовать «рамочное регулирование» базовой, нормативной и максимальной величин региональных резервных фондов различных видов.

Одним из дальнейших направлений исследования по данному вопросу является разработка критериев оценки эффективности управления экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Библиография

1. Аландаров Р.А. Резервы роста доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Финансовая политика: проблемы и решения. 2014. № 43 (229). С. 33-35.
2. Балынин И.В. К вопросу о введении социально справедливого прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации // Налоги и налогообложение. 2015. № 4. С. 300-311.
3. Васюнина М.Л. Совершенствование управления доходами бюджетов в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 9 (633). С. 37-45.
4. Гамукин В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику // Terra Economicus. 2013. Т. 11. № 3. С. 57-59.
5. Горлова О.С. Межбюджетные отношения в области разграничения доходов и расходных обязательств: методологические подходы и направления модернизации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 1. № 11. С. 59-66.
6. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами // Управление риском. 2013. № 1. С. 22-27.
7. Левдонский А.А. Бюджетные риски и устойчивость федерального бюджета // Экономика, предпринимательство, право. 2016. № 2. С. 175-184.

8. Ложечко А.С. Доходный потенциал как элемент системы управления доходами регионального бюджета в условиях экономической неопределенности // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. № 11-1 (59). С. 174-181.
9. Ложечко А.С. К вопросу о влиянии факторов экономической неопределенности на формирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Вестник науки и образования. 2015. № 7 (9). С. 55-60.
10. Ложечко А.С. Теоретические основы принятия управленческих решений органами государственной власти в условиях экономической неопределенности в аспекте управления доходами бюджетов // Экономика и предпринимательство. 2015. № 11-2 (64-2). С. 128-134.
11. Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов. URL: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/Methodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiyskoy_Federatsii_po_formirovaniu_i_ispolzovaniu_regionalnykh_fondov_finansovykh_rezervov.doc
12. Полякова О.А., Аландаров Р.А. Бюджетная политика Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Вестник финансового университета. 2015. № 5. С. 6-12.
13. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3-2 (33). С. 91-96.
14. Топчий П.П. Оборонно-промышленный комплекс как способ формирования инновационной экономики Российской Федерации // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 5-7. С. 137-142.

Effective and responsible management of economic budget risks of regional budgets revenue formation in the Russian Federation in conditions of economic uncertainty

Aleksandr S. Lozhechko

Postgraduate,
Department of public finance,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskii av., GSP-3, Moscow, Russian Federation;
e-mail: ASLozhechko@fa.ru

Abstract

The aim of the article is to determine features of the economic budget risks management in the regional budgets revenue formation. According to the author's approach, the main reason for the emergence of economic budgetary risks is economic uncertainty. Economic uncertainty is a characteristic of the variability of the economic system, when economic agents are unable to assess the possibility of influencing on their management decisions a set of factors of various kinds because they lack the necessary information. Based on a meaning of economic budget risks as a consequence of the presence of economic uncertainty, the two-level classification of the economic budget risks in the revenue management of regional budgets was declared. Based on the methodological approaches to regional budgets revenue management in the Russian Federation (in conditions of economic uncertainty), justification for using the instrument of reserve funds as a basic element of economic budget risks management was stated. Analysis of the practice of formation of regional reserve funds allowed to identify the main problems of this type of management. The author of the article makes proposals on the establishment in the budget legislation the concept of "unforeseen expenses", the establishment of a list of possible types of regional reserve funds (based on the possible purposes of their creation), the calculation of the basic, normative and maximum values of it.

For citation

Lozhechko A.S. (2017) Effektivnoe i otvetstvennoe upravlenie ekonomicheskimi byudzhетnymi riskami formirovaniya dokhodov byudzhетov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh ekonomicheskoi neopredelennosti [Effective and responsible management of economic budget risks of regional budgets revenue formation in the Russian Federation in conditions of economic uncertainty]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: yesterday, today and tomorrow], 7 (3A), pp. 197-213.

Keywords

Budget risk, regional budget, economic uncertainty, revenue budgets management, reserve fund

References

1. Alandarov R.A. (2014) Rezervy rosta dokhodnoi bazy byudzhетov byudzhетnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Reserves of growth of budget income base in the Russian Federation budgetary system]. *Finansovaya politika: problemy i resheniya* [Financial analytics: science and experience], 43 (229), pp. 33-35.
2. Balynin I.V. (2015) K voprosu o vvedenii sotsial'no spravedlivogo progressivnogo nalogooblozheniya dokhodov fizicheskikh lits v Rossiiskoi Federatsii [On the issue of introducing so-

- cially fair progressive taxation of individuals' income in the Russian Federation]. *Nalogi i nalogooblozhenie* [Taxes and taxation], 4, pp. 300-311.
3. Gamukin V.V. (2013) Byudzhetye riski: vvedenie v obshchuyu aksiomatiku [Budgetary risks: introduction to the general axiomatic]. *Terra Economicus*, 11 (3), pp. 57-59.
 4. Gorlova O.S. (2016) Mezhyudzhetye otnosheniya v oblasti razgranicheniya dokhodov i raskhodnykh obyazatel'stv: metodologicheskie podkhody i napravleniya modernizatsii [Inter-budgetary relations in the field of differentiation of incomes and expenditure commitments: methodological approaches and directions of modernization]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economics and management: problems, solutions], 1 (11), pp. 59-66.
 5. Gorokhova D.V. (2013) Upravlenie byudzhetyimi riskami sub"ektov Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape upravleniya gosudarstvennymi finansami [Budget risks management with respect to budgets of the subjects of the Russian Federation at the modern stage of the public financial management]. *Upravlenie riskom* [Risk management], 1, pp. 22-27.
 6. Levonskii A.A. (2016) Byudzhetye riski i ustoichivost' federal'nogo byudzheta [Budget risks and stability of the federal budget]. *Ekonomika, predprinimatel'stvo, pravo* [Economics, enterprise and law], 2, pp. 175-184.
 7. Lozhechko A.S. (2016) Dokhodnyi potentsial kak element sistemy upravleniya dokhodami regional'nogo byudzheta v usloviyakh ekonomicheskoi neopredelennosti [Profit potential as an element of the revenue management system of the regional budget under conditions of economic uncertainty]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economics and management: problems, solutions], 11-1 (59), pp. 174-181.
 8. Lozhechko A.S. (2015) K voprosu o vliyaniy faktorov ekonomicheskoi neopredelennosti na formirovanie dokhodov byudzheta byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [To the question of the influence of factors of economic uncertainty on the formation of budget revenues of the budgetary system of the Russian Federation]. *Vestnik nauki i obrazovaniya* [Bulletin of Science and Education], 7 (9), pp. 55-60.
 9. Lozhechko A.S. (2015) Teoreticheskie osnovy prinyatiya upravlencheskikh reshenii organami gosudarstvennoi vlasti v usloviyakh ekonomicheskoi neopredelennosti v aspekte upravleniya dokhodami byudzheta [Theoretical bases of acceptance of administrative decisions by public authorities in conditions of economic uncertainty in the aspect of management of budget revenues]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 11-2 (64-2), pp. 128-134.
 10. *Metodicheskie rekomendatsii dlya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii po formirovaniyu i ispol'zovaniyu regional'nykh fondov finansovykh rezervov* [Methodical recommendations for the subjects of the Russian Federation on the formation and use of regional funds of financial reserves]. Available at: http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/Metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiyskoy_Federatsii_po_formirovaniyu_i_ispolzovaniyu_regionalnykh_fondov_ffinansovykh_rezervov.doc [Accessed 23/01/17].

11. Polyakova O.A., Alandarov R.A. (2015) Byudzhetskaya politika Rossiiskoi Federatsii v usloviyakh ekonomicheskoi neopredelennosti [Budgetary policy of the Russian Federation in conditions of economic uncertainty]. *Vestnik finansovogo universiteta* [Bulletin of the Financial university], 5, pp. 6-12.
12. Solyannikova S.P. (2016) Otvetstvennaya byudzhetskaya politika v usloviyakh vysokogo urovnya neopredelennosti: pravila razrabotki i kriterii otsenki [Responsible budgetary policy in terms on economic uncertainty; rules of development and criteria for evaluation]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki* [Innovative development of economy], 3-2 (33), pp. 91-96.
13. Topchii P.P. (2016) Oboronno-promyshlennyi kompleks kak sposob formirovaniya innovatsionnoi ekonomiki Rossiiskoi Federatsii [The defense-industrial complex as a way of forming the innovative economy of the Russian Federation]. *Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii* [Modern trends in the development of science and technology], 5-7, pp. 137-142.
14. Vasyunina M.L. (2015) Sovershenstvovanie upravleniya dokhodami byudzhetov v Rossiiskoi Federatsii [Improving the budget revenue management in the Russian Federation]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 9 (633), pp. 37-45.