

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

**УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ:
МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

Электронный сборник статей

II Международной научно-практической конференции,
посвященной 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 7–8 июня 2018 г.)

Новополоцк
Полоцкий государственный университет
2018

Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты
[Электронный ресурс] : электронный сборник статей II международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию Полоцкого государственного университета, Новополоцк, 7–8 июня 2018 г. / Полоцкий государственный университет. – Новополоцк, 2018. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Впервые материалы конференции «Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты» были изданы в 2012 году (печатное издание).

Рассмотрены демографические и миграционные процессы в контексте устойчивого развития экономики; обозначены теоретические основы, практические аспекты управления человеческими ресурсами; выявлены и систематизированы драйверы инклюзивного экономического роста в Беларуси и за рубежом; раскрыты актуальные финансовые и экономические аспекты развития отраслей; приведены актуальные проблемы и тенденции развития логистики на современном этапе; отражены современные тенденции совершенствования финансово-кредитного механизма; освещены актуальные проблемы учета, анализа, аудита в контексте устойчивого развития национальных и зарубежных экономических систем; представлены новейшие научные исследования различных аспектов функционирования современных коммуникативных технологий.

Для научных работников, докторантов, аспирантов, действующих практиков и студентов учреждений высшего образования, изучающих экономические дисциплины.

Сборник включен в Государственный регистр информационного ресурса. Регистрационное свидетельство № 3061815625 от 23.05.2018.

Компьютерный дизайн М. С. Мухоморовой
Технический редактор А. Э. Цибульская.
Компьютерная верстка Т. А. Дарьяновой.

211440, ул. Блохина, 29, г. Новополоцк, Беларусь
тел. 8 (0214) 53 05 72, e-mail: a.lavrinenko@psu.by

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Т.В. Сорокина, д-р экон. наук, проф., Белорусский государственный экономический университет, г. Минск, Республика Беларусь

В современном обществе бюджет активно используется в системе регулирования экономических и социальных процессов. В условиях развития и усложнения функций государства бюджетные методы регулирования признаны наиболее эффективными. Именно поэтому обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами является основной целью бюджетной политики всякого государства.

В настоящее время в Республике Беларусь реализуется стратегия реформирования системы управления государственными финансами, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 23 декабря 2015 г. № 1080 «О реформировании системы управления государственными финансами Республики Беларусь». В названном документе указывается, что эффективное, ответственное и прозрачное управление государственными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны [1].

Следует, однако, учесть, что в быстро меняющемся мире возникает огромное количество факторов, оказывающих разнонаправленное влияние на состояние государственных финансов. Появляется множество рисков разбалансированности бюджетной системы, нарушения ликвидности бюджета, невыполнения задач и целей принятой стратегии. В этом контексте особую актуальность приобретают вопросы управления бюджетными рисками. Сама по себе эта проблема не нова, но в Республике Беларусь она недавно включена в повестку дня и пока еще не разработана в нормативных и законодательных актах. В статье 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь «Основные термины и их определения» не содержится определение бюджетного риска.

В большинстве литературных источников риск рассматривается как событие, которое может произойти или не произойти, и подразумевает неопределенность и неблагоприятный исход. В этом смысле, на наш взгляд, правомерно рассматривать и категорию бюджетного риска.

Однако в экономической литературе, научных публикациях до настоящего времени ведутся дискуссии относительно понятия «бюджетный риск». Его определяют как потенциально возможные отклонения бюджетных показателей от их плановых значений, как вероятность невыполнения мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики, как риск недополучения средств в бюджеты различного уровня, как возможность неполного поступления налогов и иных доходов в бюджет, а также как риск неполучения предприятием из бюджета запланированной суммы или как возможность неполного поступления налогов и иных доходов в бюджет и т.п. [2-7].

Очевидно, что мнения исследователей разделились по поводу идентификации сферы возникновения бюджетных рисков и объекта их воздействия: доходы бюджета, налоги, бюджетное планирование, бюджетная политика и др.

Чаще всего имеются в виду риски, возникающие на различных стадиях бюджетного процесса. В то же время допускается смешение терминологии, в частности, бюджетным риском называется налоговый риск, фискальный риск, риск недофинансирования и др. При

этом суть самого риска не меняется, все они – виды бюджетных рисков, возникающие с определенной степенью допустимости на отдельных этапах бюджетного процесса.

Поэтому, на наш взгляд, было бы более правильным определять бюджетный риск как вероятность невыполнения показателей бюджета на всех этапах бюджетного процесса, нарушающая устойчивость бюджетной системы.

Бюджетные риски обладают особыми свойствами, общими для всех видов бюджетных рисков:

- они объективны и могут возникать на любой стадии бюджетного процесса;
- имеют временной интервал действия, ограниченный бюджетным годом, и могут повторяться с постоянной цикличностью;
- носят вероятностный характер;
- вероятность наступления риска может быть оценена;
- последствия бюджетных рисков труднопредсказуемы;
- требуют создания системы управления рисками.

При этом факторы возникновения бюджетных рисков могут быть совершенно разными: экономические, политические, социальное, демографические, технологические и др.

Для эффективного управления многообразием бюджетных рисков, их группируют по определенным признакам: по сфере, причине и характеру возникновения, по критерию масштабности, по уровню бюджетной системы, по структуре бюджета, по уровню бюджетных потерь, по продолжительности действия, по возможности предвидения и оценки, возможности страхования и др.

Однако для идентификации бюджетных рисков важно классифицировать их в соответствии с этапами бюджетного процесса, определяя таким образом принадлежность рисков к тем или иным этапам. Это позволит конкретизировать превентивные меры во временном интервале, т.е. в течение бюджетного года (табл. 1).

Таблица 1. – Классификация бюджетных рисков [8]

Этапы бюджетного процесса	Разновидности рисков
Составление проекта бюджета	Риск искажения плановых показателей
	Риск недостоверного прогноза социально-экономического развития
Рассмотрение проекта бюджета и его утверждение законом (решением)	Риск несоблюдения сроков бюджетного процесса
	Риск несоблюдения регламента бюджетного процесса
Исполнение закона (решения) о бюджете	Риск не достижения плановых показателей
	Риск неэффективного использования бюджетных средств
	Риск непредвиденных расходов
	Риск недополучения плановых показателей
	Риск нецелевого использования бюджетных средств
Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности	Риск несбалансированности бюджета
	Риск недостоверности информации данных в отчетности
	Риск несвоевременного составления отчетности
	Риск недобросовестных действий (бездействий) участников бюджетного процесса

Классификация бюджетных рисков позволяет сделать вывод о том, что их огромное множество.

Управление бюджетными рисками – одно из самых перспективных, но недостаточно изученных направлений деятельности государственных органов. Справедливо заметить, что, раскрывая понятие термина “управления бюджетными рисками”, большинство авторов едины во мнении, что это – система целенаправленных действий, осуществляемых непрерывно на всех стадиях бюджетного процесса (табл. 2).

Таблица 2. – Понятие управления бюджетными рисками [6]

Автор	Понятие
Горохова, Д.В.	Система управления рисками субъектов Федерации – совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых отдельными участниками бюджетного процесса, позволяющая в определенной степени прогнозировать наступление непредвиденных событий и принимать меры по исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий с целью обеспечения своевременности и полноты исполнения расходных обязательств субъектов Федерации
Цветова, Г.В.	Управление рисками следует рассматривать как систему целенаправленных действий, осуществляемых непрерывно на всех стадиях бюджетного процесса
Кувалдина, Т.Б.	Система управления бюджетными рисками – это совокупность мероприятий по идентификации, оценке, контролю бюджетных рисков с целью их минимизации на всех стадиях бюджетного процесса

Признавая правильность приведенных в таблице 2 определений, считаем необходимым отметить, что в силу многих обстоятельств, бюджетные риски будут существовать постоянно, поэтому целью управления рисками является не искоренение их, а предупреждение и минимизация рисков. Предлагается следующее определение понятия “управление бюджетными рисками”: *система мер по мониторингу, предупреждению и минимизации бюджетных рисков на всех этапах бюджетного процесса.*

Надо отметить, что с этих позиций задача минимизации бюджетных рисков в Республике Беларусь активно решается в рамках реализации государственных программ в условиях широкомасштабного перехода к бюджетированию, ориентированному на результат и формированию программного бюджета. В частности, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. № 289 “О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ” утверждена структура государственной программы, предусматривающая обязательное наличие информации о возможных рисках при выполнении программы, в том числе - рисках невыполнения целевых показателей, а также о механизмах управления рисками. Речь идет о минимизации рисков и механизмах управления на всех этапах бюджетного процесса: как на этапах составления и рассмотрения проекта бюджета, так и на этапах утверждения бюджета и его исполнения.

Приведем примеры. Государственная программа **"Образование и молодежная политика"** на 2016-2020 гг. содержит главу «*Основные риски при выполнении государственной программы. Механизмы по управлению рисками*». В частности, имеется описание сценариев

развития системы образования в среднесрочной перспективе, а также описание процессов, не зависящих от ответственного заказчика, заказчиков и исполнителей мероприятий и негативно влияющих на ее основные параметры (условия развития системы образования при неблагоприятных условиях социально-экономического развития страны).

Конкретные риски, возможные при реализации *каждой подпрограммы*, и механизмы управления рисками при выполнении программы (*меры по их минимизации*) описаны в дополнительных главах Государственной программы.

" Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 - 2020 годы" также содержит главу *"Оценка рисков при реализации государственной программы и их минимизация"*, в которой имеется классификация и описание рисков и их последствий. Для каждой группы рисков названы мероприятия по минимизации рисков.

Аналогичная информация содержится и во всех других государственных программах.

В системе управления рисками в рамках формирования и выполнения государственных программ объектом управления выступают расходы бюджета, дотации, субвенции, субсидии, механизмы распределения бюджетных потоков и финансирования расходов, объемы финансирования, расходные обязательства и др., подверженные вероятным рискам.

На наш взгляд, было бы целесообразно вместе с мероприятиями по минимизации рисков дополнительно включить в программу информацию об оценке уровня риска, выраженного в виде определенного показателя, отражающего размер негативных последствий риска (с заданным уровнем вероятности).

Следует отметить, что в настоящее время Министерство финансов Республики Беларусь проводит активные разработки в сфере управления фискальными рисками. В данный момент они являются приоритетными в мониторинге, оценке и управлении бюджетными рисками.

Объектами фискального риска выступают доходная часть бюджета, система льгот по налогам и сборам, налоговая нагрузка организаций и индивидуальных предпринимателей, а также система налогообложения в целом. Субъектами фискального риска являются органы государственной власти, которые посредством специальных мер и методов воздействуют на доходы бюджета.

Таким образом, мероприятия по минимизации бюджетных рисков разрабатываются как в отношении доходов, так и расходов бюджета и направлены в соответствии со стратегией реформирования государственных финансов на обеспечение сбалансированности бюджетной системы республики.

Публикация информации в виде бюджетного обзора о специфических бюджетных рисках, в которой бы описывались риски в связи с возможными решениями, касающимися мер экономической и социальной политики внутри государства, международной политики, влияющих на доходы, расходы, инвестиции, обязательства и активы, могло бы способствовать решению актуальной для Республики Беларусь задачи разработки формата бюджета для населения.

Список использованных источников

1. Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Республики Беларусь. – 2018. – Режим доступа: http://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/strategy/. – Дата доступа 07.04. 2018.

2. Горохова, Д.В. / Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации // автореферат диссертации на соискание ученой степени к.э.н., Москва, 2013, с. 9.
3. Бигдай, О.Б., Зенченко, С.В., Кобрянов, С.В., Развитие методических подходов к управлению бюджетными рисками / Вестник СевКавГТИ, 2016, Вып. 3 (26) / Экономические науки / с. 7-17.
4. Гамукин В.В., Бюджетные риски и бюджетные ошибки / Финансовая аналитика: проблемы и решения // Риски, анализ и оценка / N 12 (246), 2015, с. 15 – 24.
5. Дикова М.В., Терентьева И.В. / Теоретические аспекты исследования бюджетных рисков // сборнике трудов конференции / Муромский институт (филиал) Владимирского государственного университета. – 2016, с. 555-562
6. Кувалдина, Т.Б. / бюджетный риск: понятие и система управления // вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий №2 (22) 2017, с.27 – 32.
7. Яшина Н.И., Прончатова-Рубцова Н.Н., Каленова Ю.С., Риск-ориентированный подход к оценке бюджетной безопасности Российской Федерации / Дайджест-Финансы, 2017 г., т.22, вып. 1, стр. 77-93.
8. Цветова Г.В., Риски бюджетного процесса: содержание, классификация, управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pandia.ru/text/80/147/23518.php>. – Дата доступа: 05.05.2018.
9. Горочова М.З. Бюджетные риски: понятие, классификация и управление ими / сборник статей Второй Всероссийской научно-практической конференции. ФГБОУ ВО "Дагестанский государственный университет", г. Махачкала, 2017, с. 167-171.