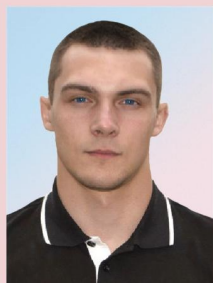


Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов



Антон Викторович

ГАЛУХИН

Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, Вологда, ул. Горького, д. 56а
antongalukhin@yandex.ru



Тамара Витальевна

УСКОВА

доктор экономических наук
Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

Аннотация. Бюджетные риски регионов РФ с начала кризиса 2008–2009 гг. приобрели устойчивый восходящий тренд. Это препятствует достижению целевых индикаторов и не позволяет обеспечить стабильность финансового положения и устойчивое социально-экономическое развитие территорий, что актуализирует поиск решения научной проблемы совершенствования управления рисками, влияющими на доходную базу консолидированных бюджетов регионов. Необходимо, чтобы органы власти своевременно принимали управленческие решения, направленные на минимизацию влияния негативных рискообразующих факторов на государственные финансы субъектов РФ. Информационно-аналитической основой таких оперативных решений может

Для цитирования: Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179. DOI: 10.15838/esc/2016.6.48.9

For citation: Galukhin A.V., Uskova T.V. Improving the system of management of risks of the income base of regions' consolidated budgets. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2016, no. 6. pp. 162-179. DOI: 10.15838/esc/2016.6.48.9

выступить методический инструментарий оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы бюджетов регионов. Однако в настоящее время он отсутствует. Новизна исследования заключается в том, что нами доказана необходимость соблюдения при оценке бюджетных рисков принципов комплексности и объективности, заключающихся в учете риска неисполнения бюджета по доходам, риска несбалансированности и риска неисполнения расходов в связи с погашением долга региона. Кроме того, нами предложена градация уровня бюджетных рисков, основанная на иерархии групп бюджетных расходов, которые можно сократить с минимальными последствиями для социально-экономического развития территорий. Результаты апробации предлагаемого методического инструментария, проведенной на примере субъектов СЗФО, показали увеличение интегральной величины бюджетных рисков, дестабилизирующих доходную базу бюджетов регионов. Причём наибольший риск в настоящее время генерируется при управлении государственным (муниципальным) долгом регионов. С целью совершенствования управления и минимизации бюджетных рисков предложен алгоритм определения целесообразности создания резервного фонда субъекта Федерации и установления его оптимального размера. Выявлено, что резервы во всех регионах СЗФО в 2015 году были многократно меньше оптимальной величины, и это не позволило реализовать основную функцию данного инструмента бюджетного риск-менеджмента. Предложенные алгоритм и инструментарий оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов могут быть использованы финансовыми органами исполнительной власти регионов для повышения результативности и эффективности управления бюджетом в качестве составляющих его информационно-аналитического обеспечения.

Ключевые слова: консолидированные бюджеты регионов, бюджетный риск, доходная база бюджета, устойчивость бюджетов, методический инструментарий оценки, резервные фонды.

В процессе реализации полного комплекса принятых органами власти расходных и долговых обязательств, достижения целевых индикаторов и показателей социально-экономического развития, закрепленных в различных документах программного характера, управление бюджетными рисками выступает как важнейший элемент обеспечения бюджетной (экономической) безопасности государства и регионов. Вместе с тем, как свидетельствуют данные статистики о государственных финансах РФ в период после кризиса 2008–2009 гг., риски, связанные с бюджетом, не только не были преодолены, но и в значительной мере обострились. Это дестабилизирует финансовое состояние регионов и препятствует достижению целевых индикаторов и показателей социально-эконо-

мического развития территорий. К примеру, несмотря на продолжающуюся уже несколько лет политику бюджетной консолидации, направленную, в первую очередь, на минимизацию дефицита, сохраняются риски дальнейшей эскалации дисбаланса бюджетной системы¹ и нарастания долговой нагрузки². Для оперативного принятия необходимых управленческих решений по

¹ По расчетам рейтингового агентства «АКРА», объем долга регионов к началу 2017 года вплотную приближается к 2,5 трлн. руб.

² Устойчивость доходной базы бюджетов регионов в нашем исследовании будем понимать как способность бюджета в условиях постоянно изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), закрепленных за органами власти субъекта Федерации, по реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности, сохраняя при этом динамизм развития региона [19].

минимизации факторов, дестабилизирующих финансовое положение территорий, органам власти требуется соответствующая информационная основа. В качестве ее может выступить оценка влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы бюджетов регионов³. Однако вплоть до настоящего времени данный методический инструментарий отсутствует. Те разработки по оценке бюджетных рисков, которые имеются в научной и законодательной плоскостях [1, 2, 8, 12, 16], содержат ряд недостатков, среди которых: математические ошибки, отсутствие комплексности и системности показателей оценки, неинформативность результатов оценки, отсутствие экономической интерпретации показателей. Это приводит к искажению результатов оценки и некорректности принимаемых управленческих решений. Кроме того, инструменты управления рисками используются в ограниченном виде, не позволяя улучшить финансовое состояние регионов. Всё это отражает актуальность разработки данной проблематики и определило цель исследования, заключающуюся, в частности, в решении проблемы совершенствования управления рисками, влияющими на доходную базу консолиди-

рованных региональных бюджетов как важнейшего компонента обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий.

Устойчивость любой системы определяется совокупностью параметров, переход за критические значения которых может вывести систему из устойчивого состояния в неустойчивое. Вероятность этого обуславливается совокупностью рисков [19].

В современных толковых словарях риск определяется как опасность, возможность убытка или ущерба. Буквально под категорией «риск» понимают принятие решения, результат которого заранее не известен [20].

Риск, связанный с бюджетом, рассматривается в контексте образования и расходования централизованного фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения реализации функций государства, выполнения полного комплекса расходных и долговых обязательств [1]. Можно выделить несколько подходов к определению сущности бюджетного риска (*табл. 1*).

Основываясь на обобщении результатов анализа теоретических аспектов управления рисками бюджетов, мы считаем, что под бюджетным риском следует понимать

Таблица 1. Подходы к определению сущности бюджетного риска

Подход	Авторы подхода
Бюджетный риск как риск недопоступления доходов бюджета	Т.М. Ковалева, Д.В. Горохова, А.Л. Кудрин, И. Томберг, Ю. Радковский, Э. Соловьева, М.И. Соломко, И.В. Усков
Бюджетный риск как риск неисполнения запланированного бюджета	М.Е. Чичелева, В.Б. Ияшвили, В.В. Гамукин, Н.В. Бакша, А.П. Свинцова, Е.А. Степанова, Е.Д. Мельник, В.В. Янов
Составлено по [5, 7, 11, 15, 16, 18, 20].	

³ Устойчивость доходной базы бюджетов регионов в нашем исследовании будем понимать как способность бюджета в условиях постоянно изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), закрепленных за органами власти субъекта Федерации, по реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности, сохраняя при этом динамизм развития региона [19].

вероятность неисполнения бюджета по доходам и расходам под воздействием совокупности рискообразующих факторов хозяйствования.

Отметим, что с точки зрения экономического содержания риски, связанные с доходами бюджетов, являются первичными по отношению к рискам, связанным с расходами. Вместе с тем необходимо учитывать риски, которые связаны с управлением дефицитом бюджета и государственным (муниципальным) долгом регионов и которые, с одной стороны, влияют друг на друга, а с другой — определяют достаточность бюджетных средств для исполнения расходных и долговых обязательств.

Необходимо подчеркнуть, что бюджетному риску присущ как объективный, так и субъективный характер. Поскольку риск сопровождает практически все виды и направления финансовой деятельности, он объективен, но в то же время зависит от принимаемых управленческих решений, что отражает его субъективную сторону. Сущностной характеристикой бюджетного риска следует считать его неопределенность, заключающуюся в том, что отклонение от планируемой суммы бюджетных средств возможно в сторону как уменьшения, так и увеличения.

В соответствии с концептуальным подходом, предложенным Ф. Найтом, риск (неопределенность) служит источником успеха или возникновения ущерба. Поддерживаясь мнения таких ученых, как

В.В. Гамукин [5], О.И. Тишутина [17] и Н.И. Яшина [21], можно сказать, что применительно к бюджетному риск-менеджменту существует три экономических результата исполнения бюджета по доходам (табл. 2).

Так как ситуация риска предполагает наличие возможности оценки вероятностей будущих состояний, целесообразно осуществлять количественную оценку бюджетных рисков [19].

Как наиболее комплексный и информативный показатель, характеризующий количественное выражение неопределенности поступления денежных средств в казну, по нашему мнению, может быть принято «исполнение бюджета по доходам». Такой выбор обусловлен тем, что данный индикатор отражает не только оценку результата поступления денежных средств в казну, но и качество бюджетного планирования и прогнозирования. В качестве меры риска использованы получившие распространение в современном финансовом анализе волатильность и коэффициент вариации. Однако использование стандартной формулы расчета среднеквадратического отклонения приводит к явному занижению искомого значения [17, 21], поскольку эталонным уровнем индикатора «исполнение бюджета по доходам», согласно системе бюджетного планирования и общей теории риск-менеджмента, выступает полное совпадение фактического объема поступления денежных средств с плановым

Таблица 2. Экономические результаты исполнения бюджета по доходам

Экономический результат	Сущность	Содержание риска
Нулевой	Полное совпадение планируемого и фактического объема поступлений	Риска нет
Положительный	Фактический объем доходов превысил плановое значение	Риск неэффективного расходования полученных сверхдоходов, в т.ч. их неэффективного резервирования
Отрицательный	Фактический объем доходов не достиг планового значения	Риск возникновения дефицита (рост долга) риск недофинансирования расходных обязательств (риск их сокращения)

уровнем, то есть 100%. Как нам видится, именно данное значение целесообразно использовать при определении величины риска неисполнения бюджета по доходам.

Необходимо отметить, что коэффициент вариации бюджета по доходам, несмотря на его комплексный характер, требуемый для оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы казны, не является исчерпывающим, так как не позволяет оценить риски несбалансированного исполнения бюджета (достаточность средств для выполнения расходных обязательств) и неисполнения расходов в связи с погашением долга территории (достаточность средств для реализации расходных обязательств при исполнении долговых обязательств). Так, риск несба-

лансированности можно оценить через показатель прироста расходов бюджета региона, не обеспеченных соответствующим приростом доходов. Оценку риска неплатежеспособности можно провести с помощью определения приемлемости уровня риска исполнения расходных обязательств в связи с погашением долга субъекта РФ.

Основываясь на качественной оценке величины интегрального значения бюджетного риска регионов (табл. 3), можно сделать вывод о его уровне. По нашему мнению, его градацию целесообразно увязать с иерархией групп расходов, которую представим исходя из возможностей и последствий их сокращения для реализации конституционных прав граждан, интересов и приоритетов государства и общества.

Таблица 3. Последовательность расчета при оценке влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы бюджетов регионов

Этап	Содержание этапа		
1. Определение значений частных видов риска	Расчет риска неисполнения бюджета по доходам (R_1)	Расчет риска несбалансированности (R_2)	Расчет риска неисполнения расходов в связи с погашением долга региона (R_3)
	$R_1 = \frac{\sigma}{\bar{B}} \cdot 100\% ,$ <p>где \bar{B} – среднее значение исполнения бюджета за три года*, %</p> $\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (B_i - 100\%)^2} ,$ <p>где σ – среднеквадратическое отклонение бюджета по доходам; B_i – i-е исполнение бюджета, %; n – количество наблюдений, лет.</p>	$R_2 = \left \frac{P_{\text{факт}} \div P_{\text{план}}}{D_{\text{факт}} \div D_{\text{план}}} \right \cdot 100\% ,$ <p>где $D_{\text{факт}}$ – фактический объем доходов бюджета субъекта РФ в отчетном году; $D_{\text{план}}$ – планируемый объем доходов бюджета субъекта РФ в отчетном году; $P_{\text{факт/план}}$ – фактический/планируемый объем расходов бюджета субъекта РФ в отчетном году.</p>	$R_3 = \frac{P_{\text{гдж}}}{D_j + D_{\text{заем}j}} \cdot 100\% ,$ <p>где $P_{\text{гдж}}$ – объем расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств субъекта РФ в j-м году; $D_{\text{заем}j}$ – объем привлечения заемных средств субъектом РФ в j-м году; D_j – доходы бюджета субъекта РФ в j-м году (за исключением субвенций из федерального бюджета).</p>
2. Расчет интегрального значения (R)	$R = \sqrt[3]{R_1 \times R_2 \times R_3} .$		
3. Интерпретация интегрального значения (R)	<p>0 < R ≤ 1,0 – минимальный риск 1,0 < R ≤ 5,0 – малый риск 5,0 < R ≤ 15,0 – умеренный риск 15,0 < R ≤ 25,0 – высокий риск R > 25,0 – критический риск</p>		
* Величина временных отрезков для оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов была выбрана равной трем годам, исходя из практики организации бюджетного процесса в РФ, проводимой по трехлетнему бюджетному циклу.			

Предлагаемый методический инструмент оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы бюджетов регионов предназначен финансовым подразделениям органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровней для использования с целью дополнительного информационно-аналитического обеспечения процесса управления бюджетами регионов, а также реализации возможности: на основе «обратной связи» своевременно принимать управленческие решения по достижению поставленных стратегических ориентиров бюджетной политики; оценить результативность используемых инструментов и уровень бюджетных рисков; сравнить полученные результаты в пространстве и во времени; усилить обоснованность совершенствования бюджетной политики; дать оценку потенциала и направлений повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов регионов.

Апробация предлагаемого методического инструментария оценки влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов проведена на примере субъектов СЗФО и позволила определить следующее.

1. Результаты оценки риска неисполнения бюджетов по доходам свидетельст-

вуют о том, что в 2015 году в Ленинградской, Псковской и Архангельской областях наблюдалась значительная волатильность поступления средств в казну (табл. 4).

Причина этого кроется в отсутствии возможности обеспечения высокого качества бюджетного планирования и прогнозирования при значительной неопределенности поведения ключевых показателей социально-экономического развития государства, а также внешнеполитической ситуации и при турбулентности внешнеэкономической конъюнктуры. В то же время данная проблема характерна для всех уровней бюджетной системы страны (табл. 5 и 6). Так, например, количество редакций закона о бюджете Вологодской области за год достигало 11-ти, а отклонения фактического исполнения бюджета от запланированного в первоначальной редакции по регионам СЗФО достигали 40%. Внесение значительного числа корректировок бюджетных параметров приводит к пересмотру финансового обеспечения расходных обязательств и недостижению целевых показателей и индикаторов. Например, в 2014 году в результате недофинансирования не были выполнены или выполнены лишь частично 7,4% запланированных к исполнению мероприятий в рамках государственных программ Вологодской области.

Таблица 4. Оценка риска неисполнения бюджетов регионов СЗФО по доходам, %

Регион СЗФО	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ленинградская область	17,51	21,65	20,31	19,78	13,58	16,50	12,55	19,39	21,17
Псковская область	11,82	14,07	13,37	14,10	11,92	14,35	14,20	15,93	13,11
Архангельская область	17,59	19,53	19,25	21,14	19,53	21,11	12,51	14,12	12,08
Калининградская область	11,88	12,46	10,91	13,06	12,41	14,28	11,48	12,84	7,93
Республика Коми	12,00	15,45	13,60	17,07	13,97	13,96	6,27	7,75	7,62
Мурманская область	20,03	21,52	20,52	17,69	14,16	14,15	3,72	3,89	6,99
Вологодская область	25,27	28,17	30,76	28,83	24,12	18,07	5,43	7,50	6,63
Республика Карелия	10,96	19,73	20,60	22,13	14,99	14,33	5,65	6,71	5,53
г. Санкт-Петербург	26,12	26,21	18,37	11,54	9,37	5,56	4,06	4,40	4,68
Новгородская область	4,10	7,20	7,03	7,96	5,11	15,10	14,85	14,89	1,41

Таблица 5. Сравнение параметров законов о федеральном бюджете

Проект бюджета* на период	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.
2009–2011 гг.	12,8	11,3								
2010–2012 гг.	7,5	9,4	8,1	9,7						
2011–2013 г.	8,8	10,7	9,5	11,2	10,3	12,2				
2012–2014 гг.			11,8	12,7	12,7	13,7	14,1	14,6		
2013–2015 гг.					12,9	13,4	14,1	14,2	15,6	15,6
2014–2016 гг.							13,6	14,0	14,6	15,4
2015–2017 гг.									15,1	15,5

* Для анализа брались первоначальные редакции законов.
Источник: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».

Таблица 6. Сравнение параметров законов о бюджете Вологодской области

Проект бюджета* на период	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.	Дох.	Расх.
2009–2011 гг.	49,8	51,0								
2010–2012 гг.	32,0	36,0	34,2	31,8	36,2	33,0				
2011–2013 г.			35,1	39,5	41,0	36,2	43,4	38,5		
2012–2014 гг.					38,2	39,3	38,9	35,7	41,7	36,0
2013–2015 гг.							40,9	44,1	41,8	43,9
2014–2016 гг.									43,0	43,0

* Для анализа брались первоначальные редакции законов.
Источник: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».

Еще более усугубляет финансовое положение субфедеральных территорий значительная зависимость параметров региональных и местных бюджетов от решений, принимаемых на федеральном уровне: чистая финансовая автономия⁴ субъектов РФ в 2015 году в целом по стране не превышала 25% (рис. 1).

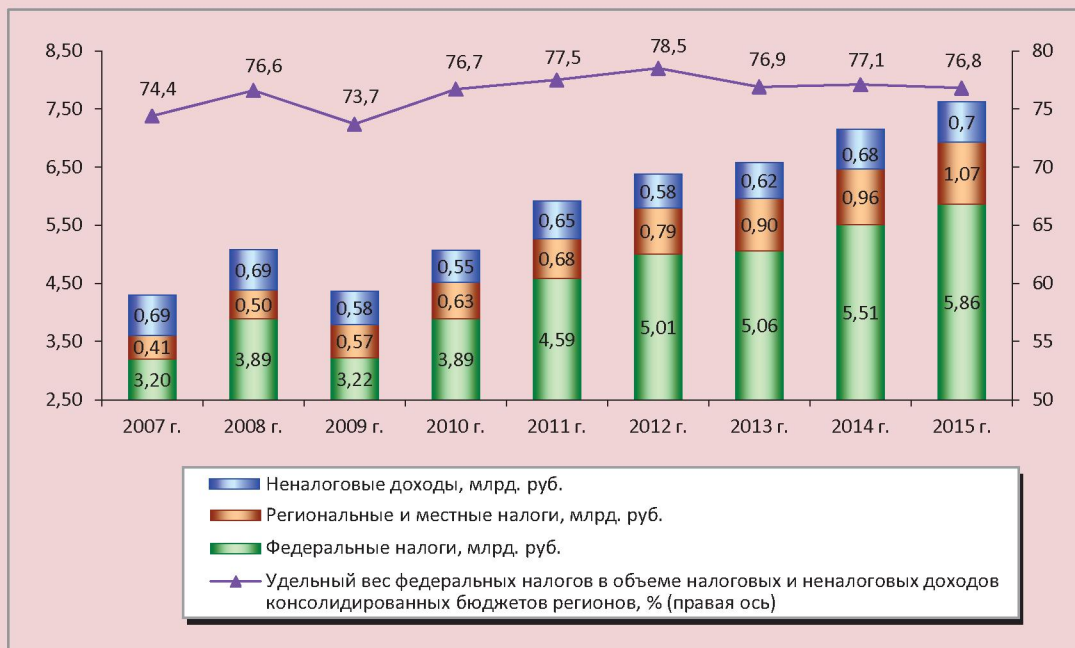
2. По итогам 2015 года наибольший риск несбалансированного исполнения бюджетов был отмечен в динамично раз-

вивающихся в период после 2008 года регионах СЗФО: в Ленинградской области – 15%, в г. Санкт-Петербург и Калининградской области – 13% (табл. 7).

Так, изначально запланированный профицит бюджетов регионов СЗФО в 2008 и 2011 гг. по итогам исполнения сменился дефицитом. Начиная с 2012 года, когда в практике бюджетного процесса стал активно применяться как основа бюджетного планирования консервативный вариант прогноза социально-экономического развития территорий, фактические результаты исполнения консолидированных бюджетов регионов были значительно лучше запланированных на начало соответствующего года.

⁴ Чистая финансовая автономия – доля доходов консолидированных бюджетов регионов, на поступление которых непосредственно могут влиять органы власти регионов и органы местного самоуправления (доля неналоговых доходов, региональных и местных налогов и сборов в общем объеме собственных доходов субъекта Федерации).

Рисунок 1. Собственные доходы консолидированных бюджетов регионов и доля в них федеральных налогов и сборов



Источник: рассчитано авторами по отчётности Казначейства России. – Режим доступа: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>.

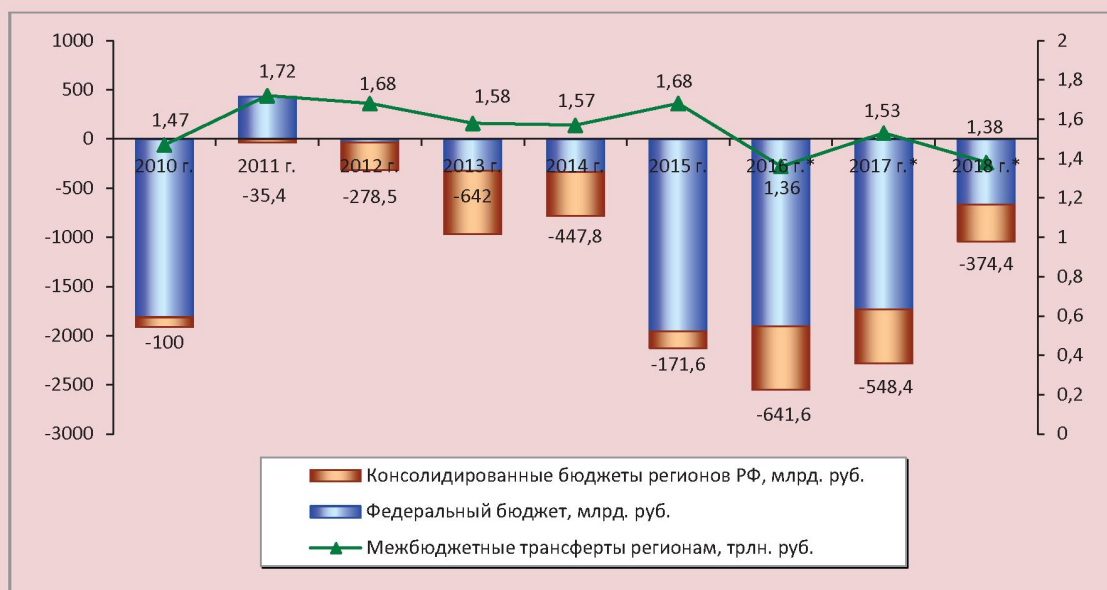
Таблица 7. Оценка риска несбалансированного исполнения бюджетов регионов СЗФО в 2007–2015 гг., %

Регион СЗФО	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ленинградская область	9,96	8,22	0,59	8,06	22,66	14,02	4,78	20,62	15,55
г. Санкт-Петербург	18,05	9,10	29,95	2,67	3,81	7,93	9,51	7,20	13,22
Калининградская область	10,04	6,91	6,44	3,14	20,09	21,46	2,43	9,18	12,89
Мурманская область	10,25	6,22	0,43	19,51	9,82	3,99	4,97	1,82	11,12
Архангельская область	14,71	5,49	17,95	8,74	18,18	15,84	2,17	5,80	8,42
Вологодская область	5,01	10,48	48,99	3,20	22,74	5,34	5,40	0,56	3,21
Новгородская область	2,15	4,95	4,22	4,14	8,07	14,87	16,25	7,21	1,91
Псковская область	5,50	6,93	7,29	8,08	22,86	13,54	0,62	11,73	0,6
Республика Коми	1,48	7,31	7,86	8,13	9,37	10,27	5,64	2,59	0,15
Республика Карелия	217,0	236,3	5,10	5,95	18,65	7,62	5,51	0,27	0,04

Для сравнения: в целом по РФ прогнозируемый дефицит консолидированных бюджетов регионов в сумме 671 млрд. руб. по факту не превысил 180 млрд. руб. Согласно прогнозу Минфина РФ, в

2016 году дефицит консолидированных бюджетов регионов может снова превысить 640 млрд. руб. (рис. 2), в том числе вследствие резкого роста в последние годы дефицита федерального бюджета, что

Рисунок 2. Результаты исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и объем межбюджетных трансфертов регионам в 2010–2015 гг. и прогноз на 2016–2018 гг.



* Прогноз.

Источник: данные Федерального казначейства.

может привести к значительному сокращению безвозмездных поступлений, в т.ч. ресурсов, выделяемых на финансирование делегированных регионам расходных обязательств.

Однако даже в ситуации превышения темпов роста доходов над расходами, в соответствии с теорией риск-менеджмента, чем выше дисбаланс изменения, тем выше риск. Этим и были обусловлены величины риска несбалансированного исполнения бюджета в 2015 году в Ленинградской и Калининградской областях, а также Санкт-Петербурге.

С учетом рефинансирования заимствований риск неисполнения расходов в связи с погашением долга в Архангельской области в 2015 году превысил 40%, в Республике Коми достиг почти 35% (табл. 8).

В том же году уровень долговой нагрузки в Республике Карелия превысил порог,

установленный Бюджетным кодексом РФ в 100% собственных доходов, в Псковской области — достиг 82% (табл. 9). Еще в трех областях СЗФО (Вологодская, Новгородская, Калининградская) долг превысил 70% налоговых и неналоговых доходов. При этом Архангельская область и Республика Коми направили почти 90% расходов своих бюджетов на исполнение долговых обязательств (обслуживание и погашение заимствований и исполнение предоставленных государственных (муниципальных) гарантий). Всего по РФ регионов с критическим уровнем долга (100% и более) в 2015 году было уже 14, а еще у 40 субъектов он превышал 50%. Практика федерального центра по замещению безвозмездной финансовой помощи (дотации и субсидии) возмездными средствами (бюджетные кредиты), пусть практически и на бесплатной основе (стоимость

Таблица 8. Оценка риска неисполнения расходов в связи с погашением долга регионов СЗФО в 2007–2015 гг., %

Регион СЗФО	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Архангельская область	0,51	6,07	18,44	13,77	14,92	24,45	34,43	54,74	40,92
Республика Коми	2,57	1,40	2,11	11,79	1,02	2,73	8,22	14,15	34,47
Псковская область	1,57	0,87	0,50	0,73	0,54	3,62	5,41	12,17	31,39
Мурманская область	1,32	3,26	2,96	2,40	8,06	3,31	14,11	23,02	27,54
Новгородская область	1,07	1,91	3,85	9,59	9,78	10,23	29,36	23,82	24,98
Вологодская область	0,78	0,86	3,09	4,50	10,34	14,87	21,23	36,18	20,05
Республика Карелия	4,31	12,14	15,19	24,78	18,74	20,85	33,39	38,01	18,61
Калининградская область	0,51	4,72	5,42	6,16	4,90	5,07	12,79	10,15	14,12
Ленинградская область	0,71	0,56	0,63	1,77	0,97	1,72	3,35	5,75	1,61
г. Санкт-Петербург	1,89	2,16	0,02	0,02	0,09	0,69	0,95	1,25	0,20

Таблица 9. Отношение государственного (муниципального) долга региона к собственным доходам бюджета

Регион СЗФО	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Изм-е за 2007–2015 гг.
Республика Карелия	22,91	23,25	44,00	45,16	37,12	52,07	72,07	96,26	101,50	78,59
Псковская область	4,64	1,75	3,68	13,21	34,46	48,77	73,79	72,40	82,02	77,38
Вологодская область	4,86	3,82	39,44	52,78	67,04	70,66	81,13	82,02	78,16	73,30
Новгородская область	9,86	17,05	28,41	50,21	48,46	51,24	68,69	74,34	73,58	63,72
Калининградская область	31,30	30,71	54,81	67,50	72,99	63,83	71,74	69,49	71,12	39,82
Архангельская область	7,00	15,30	37,53	40,03	49,63	47,01	57,85	62,05	69,36	62,36
Республика Коми	10,46	8,25	20,17	16,49	19,22	21,73	35,81	52,33	59,00	48,54
Мурманская область	0,98	2,45	21,99	23,11	13,16	22,75	29,76	46,52	40,66	39,68
Ленинградская область	13,02	10,46	12,06	10,61	9,52	10,18	14,97	11,78	9,42	-3,60
г. Санкт-Петербург	2,10	0,12	0,73	2,36	2,60	6,39	5,01	3,64	3,48	1,38

Источники: данные Федерального казначейства и Министерства финансов РФ.

бюджетных кредитов установлена в размере 0,1% годовых), не позволяет решить проблему в корне [10]. Более того, по оценке рейтингового агентства «АКРА» [3], предоставление новых бюджетных кредитов будет постепенно сокращаться и заменяться рыночным долгом, что приведет к изменению его структуры и росту средневзвешенной ставки кредитного портфеля (а следовательно, и стоимости обслуживания долга) с текущих 9,2% до 10,8% к концу 2018 года. Это еще более усугубит риск неплатежеспособности регионов.

Апробация методических положений касательно оценки влияния бюджетных

рисков на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов СЗФО показала, что в соответствии с качественной градацией уровня рисков в 2015 году к группе регионов с малым риском относились Республика Коми, г. Санкт-Петербург и Новгородская область. При этом Архангельская область на протяжении последних двух лет характеризовалась как регион с высоким риском. Остальные субъекты федерального округа относились к группе с умеренным риском. В целом его величина выросла за 2007–2015 гг. в среднем с 7% почти до 9% (табл. 10), что отражает актуальность управления бюджетными рисками.

Таблица 10. Интегральная оценка влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы бюджетов регионов СЗФО

Регион СЗФО	2007 г.		2009 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.		Изм-е 2007–2015 гг.
	Знач-е, %	Хар-ка	Знач-е, %	Знач-е, %	Знач-е, %	Знач-е, %	Хар-ка	
Архангельская область	5,10	Умерен.	18,54	13,65	21,78	18,55	Высок.	▲
Мурманская область	6,47	Умерен.	2,96	9,39	5,46	14,98	Умерен.	▲
Калининградская область	3,94	Малый	7,25	6,32	11,84	13,72	Умерен.	▲
Ленинградская область	4,99	Малый	1,96	6,56	6,65	10,11	Умерен.	▲
Вологодская область	4,62	Малый	16,69	7,46	6,21	8,87	Умерен.	▲
Псковская область	4,68	Малый	3,65	4,36	13,49	7,34	Умерен.	▲
Республика Карелия	21,73	Высок.	11,69	14,83	5,77	5,95	Умерен.	▼
Новгородская область	2,11	Малый	4,85	6,81	14,86	4,76	Малый	▲
Республика Коми	3,58	Малый	6,08	11,78	7,26	3,86	Малый	▲
г. Санкт-Петербург	9,61	Умерен.	2,10	0,89	4,82	2,89	Малый	▼
Среднее по СЗФО	6,68	Умерен.	7,58	8,21	10,81	8,70	Умерен.	▲

В зарубежной практике управления бюджетными рисками наиболее распространенными являются уклонение или отказ от риска (т.н. политика жестких фискальных ограничений, в том числе применение бюджетных правил и ограничений на допустимые объемы дефицита и заимствований), сокращение риска (использование в рамках бюджетного планирования консервативного прогноза социально-экономического развития), а также финансирование риска (например, путем создания резервных фондов, которые существуют в Канаде, США, ОАЭ и пр.) [22, 24, 25].

В России данную практику активно взяли на вооружение (за исключением использования консервативного варианта прогноза социально-экономического развития)⁵, однако использование большинства методов управления рисками общей теории риск-менеджмента в отечественной практике бюджетного процесса для регионов все еще ограничено.

Так, метод диверсификации применяется в основном только при управлении

рисками, возникающими в связи с размещением временно свободных денежных средств, и долговыми рисками. Методы хеджирования и страхования ограничены отсутствием необходимого правового обеспечения и угрозой возникновения ситуации перехода на более низкий уровень страховой защиты. Наиболее распространенными являются методы лимитирования и резервирования. Первый – встроен в бюджетный процесс (лимиты бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования, ограничения предельного размера дефицитов, объема государственного (муниципального) долга и величины расходов на его обслуживание, а также иные ограничения, дифференцированные в зависимости от степени дотационности региона).

Второй же метод – резервирование применяется в рамках проведения контрциклической финансовой политики, согласно которой при составлении бюджета рекомендуется исходить из консервативных сценариев развития доходной базы, создавая региональные резервные фонды.

⁵ В РФ при бюджетном планировании используется базовый вариант прогноза социально-экономического развития.

Вместе с тем анализ регионального законодательства в отношении резервных фондов субъектов РФ (далее – РФСФ) свидетельствует об отсутствии единых подходов к их формированию, что негативно отражается на результативности их функционирования. Более того, возникает вопрос целесообразности их использования.

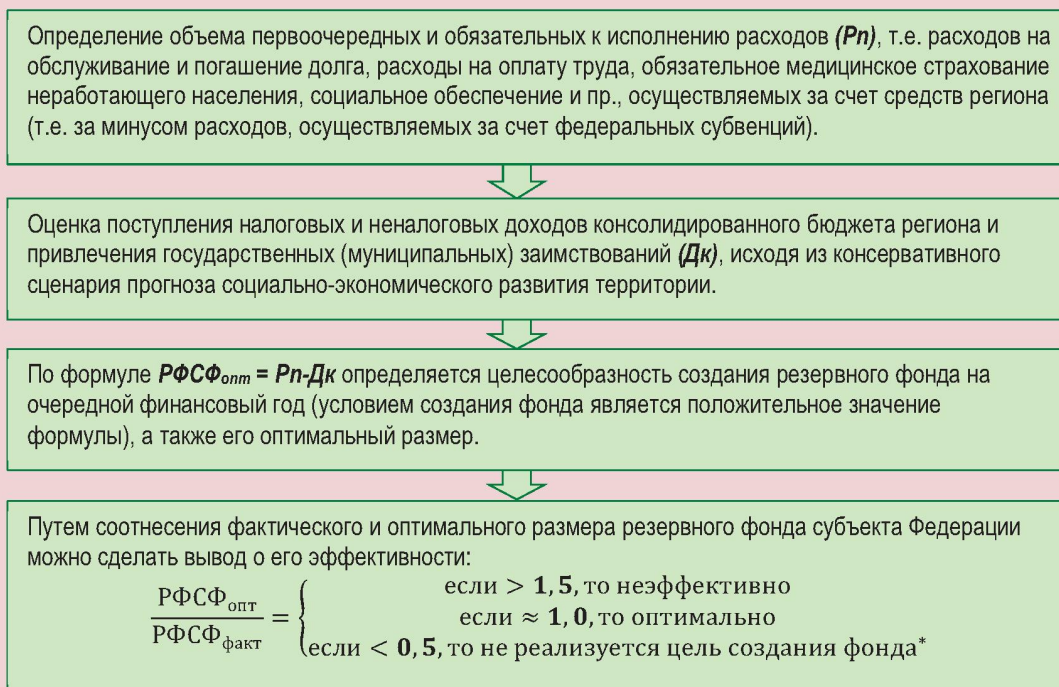
В свете этого резервного фонда субъектов РФ предлагаем использовать следующий алгоритм оценки целесообразности создания РФСФ (рис. 3).

В качестве источников их формирования должны использоваться только собственные средства региона – налоговые и неналоговые доходы, остатки средств на едином счете на начало очередного финансового года, не имеющие целевого

назначения, доходы от управления средствами резервного фонда.

Апробация разработанного алгоритма проведена на примере регионов СЗФО. Так, установлено, что в 2015 году создание резервного фонда было целесообразно в Республике Карелия, Архангельской, Калининградской и Псковской областях. Оптимальный размер зарезервированных средств должен был составить от 3,6 млрд. руб. (4,5% расходов) в Архангельской области до 14,9 млрд. руб. (21,5% расходов) в Калининградской области. Фактический объем резервных фондов регионов СЗФО в 2015 году был в кратном размере меньше рассчитанного оптимального значения. Наиболее внушительными резервами отличались Вологодская (4,6 млн. руб.) и

Рисунок 3. Алгоритм определения целесообразности создания резервного фонда субъекта РФ и установления его оптимального размера



* Согласно ст. 81.1 БК РФ, «резервный фонд субъекта РФ...предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ в случае недостаточности доходов бюджета субъекта РФ для финансового обеспечения расходных обязательств».

Таблица 11. Оценка целесообразности создания резервных фондов регионов СЗФО, а также определения их оптимального размера в 2015 году

Регион СЗФО	Рп, млрд. руб.	Дк, млрд. руб.	РФСФ опт		Вывод о целесообразности создания	РФСФ факт		Соотнесение РФСФ опт и РФСФ факт	Вывод об эффективности фонда
			млрд. руб.	%*		млн. руб.	%*		
Республика Карелия	35,4	31,02	4,38	11,76	Целесообразно	0,005	0,000	0,000	Не реализует цель
Республика Коми	92,06	98,41	х	х	Нецелесообразно	0,028	0,000	х	х
Архангельская область	110,7	107,1	3,60	4,53	Целесообразно	0,828	0,001	0,000	Не реализует цель
Вологодская область	57,57	59,84	х	х	Нецелесообразно	4,621	0,008	х	х
Калининградская область	61,12	46,20	14,91	21,53	Целесообразно	0,275	0,000	0,000	Не реализует цель
Ленинградская область	91,47	122,2	х	х	Нецелесообразно	0,050	0,000	х	х
Мурманская область	73,49	77,31	х	х	Нецелесообразно	0,000	0,000	х	х
Новгородская область	32,2	32,97	х	х	Нецелесообразно	0,090	0,000	х	х
Псковская область	32,93	28,96	3,98	14,11	Целесообразно	4,369	0,015	0,001	Не реализует цель
г. Санкт-Петербург	326,0	423,3	х	х	Нецелесообразно	0,201	0,000	х	х

* К расходам за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций.
Источники: данные отчетности Федерального казначейства; расчеты авторов.

Псковская (4,4 млн. руб.) области. Однако даже в них доля расходов, которую могли бы покрыть данные средства в случае недополучения доходов и при неизменном объеме расходов, не превышала 0,02%. Исходя из соотношения фактического и оптимального объемов резервного фонда во всех субъектах СЗФО, можно констатировать, что цель их создания не реализована (табл. 11). Это еще раз подтверждает тот факт, что резервные фонды в настоящее время используются только для покрытия временных кассовых разрывов и в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, разработанный алгоритм позволит финансовым подразделениям органов исполнительной власти регионов определять целесообразность создания и оптимальный размер резервных

фондов для снижения рисков, влияющих на доходную базу бюджетов субъектов Федерации.

Бесспорно, для того чтобы переломить закрепившийся устойчивый тренд роста бюджетных рисков, помимо разработанного нами дополнительного информационно-аналитического обеспечения управления ими (методический подход к оценке влияния бюджетных рисков на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов) и совершенствования метода резервирования, необходимо следующее.

1. Дополнить законодательную основу управления рисками бюджетов (закрепление категории «бюджетный риск», основных механизмов управления рисками и их ограничителей и пр.).

2. Регулировать межбюджетные отношения:

– путем полного финансирования Федерацией делегированных регионам расходных обязательств;

– долгосрочного закрепления доходных источников по уровням бюджетной системы и основных элементов обязательных платежей, поступающих в региональные и местные бюджеты;

– закрепления полномочий в отношении возможности изменения только того доходного источника (или его доли), который закреплен (зачисляется) в соответствующем уровне бюджетной системы (по аналогии с опытом Канады и США);

– усиления стимулирующего характера трансфертов на развитие финансовой самостоятельности регионов (целесообразно рассмотреть и адаптировать в РФ опыт Бразилии и Индии, где при распределении среди регионов финансовой помощи из федерального центра учитываются также показатели экономического развития и усилий, предпринимаемых финансовыми органами исполнительной власти по развитию доходного потенциала территорий и сокращению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет);

– повышения общей согласованности бюджетной политики по всем уровням управления (по аналогии с ФРГ).

3. Усилить эффективность использования бюджетных средств, в том числе:

– сокращение правонарушений в бюджетной сфере;

– повышение эффективности использования государственных (муниципальных) заимствований (использование заемных средств в качестве инвестиционных ресурсов развития территорий по аналогии с зарубежными странами: например, ФРГ, США, Канада и пр. [23]).

4. Пролонгировать ранее выданные регионам бюджетные кредиты и постепенно рефинансировать их путем предоставления безвозмездной финансовой помощи из федерального центра и пр.

Только при ясном видении и оперативном комплексном решении проблем управления рисками появится возможность остановить рост бюджетных рисков, перейти к повышению устойчивости бюджетов регионов и укреплению бюджетной безопасности, что, бесспорно, положительно отразится на социально-экономическом развитии регионов.

Литература

1. Айвазов, А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона [Текст] / А.А. Айвазов // Аудит и финансовый анализ. – 2010. – № 1. – С. 325-327.
2. Аюпова, С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений [Текст] / С.Г. Аюпова // Вестник ЧелГУ. – 2010. – № 6. – С. 81-85.
3. Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов // официальный сайт рейтингового агентства «АКРА». – Режим доступа: <https://www.acra-ratings.ru/research/35>
4. Галухин, А.В. Устойчивость как базовый принцип ответственной бюджетной политики [Текст] / А.В. Галухин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 2(32). – С. 225-238.
5. Гамукин, В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику [Текст] / В.В. Гамукин // Terra Economicus. – 2013. – № 3. – С. 52-60.

6. Гамукин, В.В. Интегральная оценка бюджетных рисков [Текст] / В.В. Гамукин // Проблемы анализа риска. – 2016. – Т.3. – № 1. – 70-81.
7. Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами [Текст] / Д.В. Горохова // Управление риском. – 2013. – № 1. – С. 22-27.
8. Государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №310 // КонсультантПлюс (дата обращения: 10.08.2016).
9. Едророва, В.Н. Система показателей мониторинга устойчивости региональной финансовой системы [Текст] / В.Н. Едророва, А.А. Кавинов // Финансы и кредит. – 2005. – № 19. – С. 4-11.
10. Ильин, В.А. Эффективность государственного управления. 2000-2015. Противоречивые итоги – закономерный результат [Текст] : монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 304 с.
11. Мельник, Е.Д. Управление бюджетными рисками [Текст] / Е.Д. Мельник // Управление экономическими системами. – 2013. – № 5. – 220 с.
12. Подобрываев, С.В. Регулирование рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / С.В. Подобрываев. – М., 2010. – 200 с.
13. Проблемы экономического роста территории [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова; под рук. Т.В. Усковой. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2013. – 170 с.
14. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/upload/iblock/416/2>
15. Соломко, М.И. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект [Текст] / М.И. Соломко, М.М. Соломко // Вестник ТОГУ. – 2011. – № 2(21). – С. 175-182.
16. Степанова, Е.А. Управление рисками изменения доходов территориальных бюджетов [Текст] : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Е.А. Степанова. – Краснодар, 2011. – 181 с.
17. Тишутина, О.И. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 / О.И. Тишутина. – Саратов, 2008. – 369 с.
18. Усков, И.В. Методологические подходы оценки угроз и рисков местных бюджетов [Текст] / И.В. Усков // Экономика и организация производства. – 2011. – № 1(9). – С. 44-53.
19. Ускова, Т.В. Управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: теоретико-методологические аспекты [Текст] / Т.В. Ускова, А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2015. – № 5(79). – С. 135-147.
20. Янов, В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты [Текст] / В.В. Янов // Финансы. – 2012. – № 6. – С. 96-101.
21. Яшина, Н.И. Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации [Текст] : дис... д-ра экон. наук: 08.00.10 / Н.И. Яшина. – Н. Новгород, 2004. – 457 с.
22. Allen Schick, eds. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk / A. Schick // Washington: World Bank, and Oxford University Press. – 2002. – 32 с.
23. Marshall T. Bond market bites back // Euromoney. – 2002. – Dec. – Vol. 33, Issue 404.
24. Musgrave R. Public finance in theory and practice. – New York.: McGraw-Hill, 1984.
25. Sprinkle, G. The effort and risk-taking effects of budget-based contracts / G. Sprinkle, M. Williamson, D. Upton // Accounting, Organizations and Society. – 2008. – Vol. 8. – Pp. 436-452.

Сведения об авторах

Антон Викторович Галухин – младший научный сотрудник, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, antongalukhin@yandex.ru)

Тамара Витальевна Ускова – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, tvu@vscc.ac.ru)

Galukhin A.V., Uskova T.V.

Improving the System of Management of Risks of the Income Base of Regions' Consolidated Budgets

Abstract. Budgetary risks of the Russian regions have been characterized by a sustained upward trend since the beginning of the 200–2009 crisis. This hinders the achievement of target indicators and fails to provide financial stability and sustainable socio-economic development of territories, which makes it important to search for solutions to the scientific issue of improving the system of management of risks affecting the income base of regions' consolidated budgets. It is necessary that the authorities made timely management decisions aimed at minimizing the impact of negative risk-contributing factors on public finances of the constituent entities of the Russian Federation. Informational and analytical basis of such operational decisions may include methodological tools of assessment of the impact of budgetary risks on the sustainability of the regional budgets' income base. However, such tool is currently missing. The novelty of the research lies in the fact that the authors have proven that when assessing budgetary risks, principles of comprehensiveness and objectivity need to be complied with, these principles imply the consideration of the risk of failure to perform the budget, the risk of imbalance and the risk expenditure non-implementation in connection with the repayment of the region's debt. Moreover, the authors suggest a gradation of the level of budgetary risks based on a hierarchy of groups of budget expenditures which can be reduced with minimal impact on the socio-economic development of territories. The results of testing the proposed methodological tools conducted in the constituent entities of the Northwestern Federal district have demonstrated an increase in the integral quantity of budgetary risks destabilizing the income base of regional budgets. The greatest risk is currently generated in the management of regions' public (municipal) debt. In order to improve the management and mitigate budgetary risks, the authors have proposed an algorithm for determining the feasibility of establishing a reserve fund of a constituent entity of the Federation and establishment of its optimal amount. It has been revealed that reserves funds in all regions of the Northwestern Federal district in 2015 were many times less than the optimal amount; this made it impossible to perform the basic function of this tool of budgetary risk management. The proposed algorithm and tools for assessing the impact of budgetary risks on the sustainability of the income base of the regions' consolidated budgets can be used by the regions' financial bodies of executive power for improving the efficiency and effectiveness of budget management as a part of its informational and analytical support.

Key words: consolidated regional budgets, budgetary risk, income base, budget sustainability, methodological tools for evaluation, reserve funds.

References

1. Aivazov A.A. Byudzhetye riski i ikh vliyaniye na finansovuyu ustoychivost' regiona [Budgetary risks and their influence on financial stability of region]. *Audit i finansovyy analiz* [Auditing and financial analysis], 2010, no. 1, pp. 325-327. (In Russian)
2. Ayupova S.G. Metodologicheskie aspekty prognozirovaniya byudzhetykh dokhodov s uchetom otsenki stepeni riska postuplenii [Methodological aspects of forecasting budget revenues adjusted for evaluation of the degree of risks]. *Vestnik ChelGU* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2010, no. 6, pp. 81-85. (In Russian)
3. *Vozyrat byudzhetykh kreditov vyzovet rost stoimosti dolga i usilit neravenstvo sredi regionov: ofitsial'nyi sait reitingovogo agentstva "AKRA"* [Returns of public budget loans will cause an increase in the debt value and exacerbate regional inequalities: official website of AKRA rating agency]. Available at: <https://www.acra-ratings.ru/research/35>. (In Russian)
4. Galukhin A.V. Ustoychivost' kak bazovyy printsip otvetstvennoi byudzhetnoi politiki [Sustainability as the basic principle of responsible budgetary policy]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2014, no. 2(32), pp. 225-238. (In Russian)
5. Gamukin V.V. Byudzhetye riski: vvedeniye v obshchuyu aksiomatiku [Budgetary risks: introduction in the general axiomatics]. *Terra Economicus*, 2013, no. 3, pp. 52-60. (In Russian)
6. Gamukin V.V. Integral'naya otsenka byudzhetykh riskov [Integral estimation of budgetary risks]. *Problemy analiza riska* [Issues of risk analysis], 2016, volume 3, no. 1, pp. 70-81. (In Russian)
7. Gorokhova D.V. Upravleniye byudzhetnymi riskami sub"ektov Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape upravleniya gosudarstvennymi finansami [Budget risk management of the subjects of the Russian Federation at the modern stage of public finance management]. *Upravleniye riskom* [Risk management], 2013, no. 1, pp. 22-27. (In Russian)
8. Gosudarstvennaya programma "Sozdaniye uslovii dlya effektivnogo i otvetstvennogo upravleniya regional'nymi i munitsipal'nymi finansami, povysheniya ustoychivosti byudzheta sub"ektov Rossiiskoi Federatsii": postanovleniye Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 g. no. 310 [State program "Creating conditions for efficient and responsible management of regional and municipal finances, enhancing the sustainability of budgets of the RF constituent entities": Government Decision no. 310, dated April 15th, 2014]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. (Accessed: August 10th, 2016).
9. Edronova V.N., Kavinov A.A. Sistema pokazatelei monitoringa ustoychivosti regional'noi finansovoi sistemy [System of indicators of monitoring the sustainability of the regional financial system]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2005, no. 19, pp. 4-11. (In Russian)
10. Ilyin V.A., Povarova A.I. *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya. 2000-2015. Protivorechivyye itogi – zakonomernyy rezul'tat: monografiya* [Public administration effectiveness, 2000–2015. Contradictory outcome – natural result: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2016. 304 p. (In Russian)
11. Mel'nik E.D. Upravleniye byudzhetnymi riskami []. *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami* [Management of fiscal risks], 2013, no. 5, 220 pp. (In Russian)
12. Podobryaev S.V. *Regulirovaniye riskov v obespechenii finansovoi ustoychivosti byudzhetnoi sistemy sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.10* [Regulation of risks of financial sustainability of the budgetary system of an RF constituent entity: Ph.D. in Economics dissertation abstract: 08.00.10]. Moscow, 2010. 200 p. (In Russian)
13. Uskova T.V., Lukin E.V., Vorontsova T.V., Smirnova T.G. *Problemy ekonomicheskogo rosta territorii: monografiya* [Issues of territories' economic growth]. Vologda: In-t sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii RAN, 2013. 170 p. (In Russian)
14. *Svodnyi godovoi doklad o khode realizatsii i ob otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm Vologodskoi oblasti za 2015 god* [Consolidated annual report on the progress in the implementation and evaluation of state programs effectiveness in the Vologda Oblast for 2015]. Available at: <http://vologda-oblast.ru/upload/iblock/416/2>. (In Russian)
15. Solomko M.I., Solomko M.M. Otsenka riskov byudzhetnogo protsessa: teoreticheskii aspekt [Risk assessment of budgetary process: theoretical aspect]. *Vestnik TOGU* [Bulletin of PNU], 2011, no. 2(21), pp. 175-182. (In Russian)
16. Stepanova E.A. *Upravleniye riskami izmeneniya dokhodov territorial'nykh byudzheta: dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.10* [Risk management of changes in local budget income: Ph.D. in Economics dissertation: 08.00.10]. Krasnodar, 2011. 181 p. (In Russian)

17. Tishutina O.I. *Metodologiya i strategiya obespecheniya ustoichivosti dokhodnoi bazy byudzhetrov prigranichnykh sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... d-ra ekon. nauk: 08.00.10* [Methodology and strategy of ensuring income base sustainability of budgets of border constituent entities of the Russian Federation: Doctor of Economics dissertation: 08.00.10]. Saratov, 2008. 369 p. (In Russian)
18. Uskov I.V. Metodologicheskie podkhody otsenki ugroz i riskov mestnykh byudzhetrov [Methodological approaches to assessing the threats and risks of local budgets]. *Ekonomika i organizatsiya proizvodstva* [Economics and production management], 2011, no. 1(9), pp. 44-53. (In Russian)
19. Uskova T.V., Galukhin A.V. Upravlenie finansovoi ustoichivost'yu dokhodnoi bazy byudzhetrov regionov: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Management of financial stability of the revenue base of regional budgets: theoretical and methodological aspects]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 5(79), pp. 135-147. (In Russian)
20. Yanov V.V. Substantsiya byudzhethnogo riska: teoretiko-metodologicheskie aspekty [The nature of budgetary risk: theoretical and methodological aspects]. *Finansy* [Finance], 2012, no. 6, pp. 96-101. (In Russian)
21. Yashina N.I. *Metodologiya upravleniya territorial'nykh byudzhetom sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: dis... d-ra ekon. nauk: 08.00.10* [Methodology of local budget management of a constituent entity of the Russian Federation: Doctor of Economics dissertation: 08.00.10]. Nizhny Novgorod, 2004. 457 p. (In Russian)
22. Allen Schick (Ed.). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Washington: World Bank, and Oxford University Press – 2002. 32 p.
23. Marshall T. Bond market bites back. *Euromoney*, 2002, volume 33, issue 404.
24. Musgrave R. *Public finance in theory and practice*, New York: McGraw-Hill, 1984.
25. Sprinkle G., Williamson M., Upton D. The effort and risk-taking effects of budget-based contracts. *Accounting, Organizations and Society*, 2008, volume 8, pp. 436-452.

Information about the Authors

Anton Viktorovich Galukhin – Junior Research Associate, Federal Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, antongalukhin@yandex.ru)

Tamara Vital'evna Uskova – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director for Science, Head of the Department, Federal Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, tvu@vscc.ac.ru)

Статья поступила 30.09.2016.