

М.Е. Косов, О.В. Староверова

Идентификации и оценка бюджетных рисков за рубежом (лучшие практики управления государственными финансами)

УДК 336

Аннотация. В статье рассматривается опыт идентификации и оценки бюджетных рисков Великобритании, США, Австралии и Канады. Описаны государственные структуры и их подразделения, ответственные за управление фискальными рисками, их идентификацию и оценку; составлены рекомендации по смягчению потенциальных последствий от наступления риск-событий, а также их взаимодействие друг с другом и с независимыми органами. Выявлено, что наиболее распространенными за рубежом инструментами идентификации бюджетных рисков являются анализ структуры бюджета, статистических данных и исследование влияния предыдущих решений на текущую ситуацию. Также может использоваться прогнозирование на основе изучения стратегий и ситуаций, которые могут влиять на текущий бюджет.

Ключевые слова: бюджетный риск; бюджетное планирование; фискальные риски; риск-менеджмент

Постановка задачи

В зарубежной научной и правовой литературе, посвященной управлению рисками в общественных финансах, ключевые угрозы бюджетному сектору определяются широким термином «фискальные риски» (*fiscal risks*). Международный валютный фонд (МВФ) определяет последние как опасность отклонения возможных финансовых результатов от запланированных в бюджете. Помимо этого термина распространены также понятия «бюджетный риск» [Набиуллина, 2013. С. 367], «риски для бюджета» (*risks to budget*)¹, которые обычно используются как синонимы «фискального риска» [Ханина, 2020. С. 156].

В последнее десятилетие активно изучается проблема управления бюджетными рисками. Этой тематике посвящены исследования С.Г. Аюповой, В.В. Гамукиной, Д.В. Гороховой, М.А. Каючкиной, Т.Б. Кувалдиной, О.И. Лебедевой и др. Тем не менее до сих пор не сложилась методология изучения

¹ См., например, документы правительства Австралии.

бюджетных рисков, много вопросов связано с определением субъекта управления и его функциями, дополнительной проработки требует сама дефиниция «бюджетный риск» [Ларина, 2021. С. 74; Бауэр, Смирнов, 2018. С. 60].

В данной работе мы проанализируем опыт работы с фискальными рисками в Великобритании, Австралии, Канаде и США, попытаемся выявить плюсы и минусы в подходах этих стран. В каждом кейсе, во-первых, раскрывается институциональная организация управления рисками (уполномоченные ведомственные структуры, их зона ответственности, основные используемые нормативные акты), во-вторых, дается сводное описание изученных рисков и способов их обработки, включая применение теоретических подходов к их анализу и примеры взаимодействия с состоявшимися рисками.

В своей работе мы опирались на «Лучшие практики анализа и управления фискальными рисками (*Analyzing and managing fiscal risks – best practices, IMF*)» [Галухин, Ускова, 2016. С. 162–179].

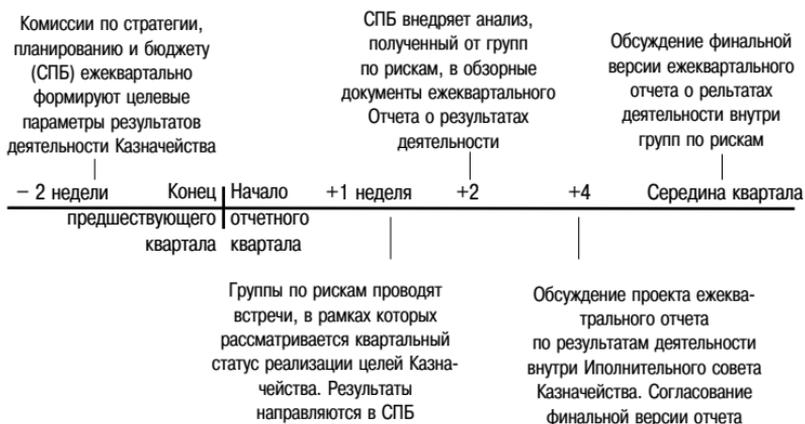
Британская система управления рисками

В Великобритании ответственность за управление фискальными рисками лежит на Казначействе, главном финансовом ведомстве страны, выполняющем функции министерства финансов. Основная цель Казначейства – сохранение устойчивости государственной бюджетной системы, одно из ключевых его подразделений – Группа фискальных рисков (*Fiscal Risk Group*), которая отвечает за идентификацию и оценку рисков и составляет рекомендации по смягчению возможных негативных последствий от наступления риск-событий. Важнейшими рисками считаются налоговые, расходные, баланса бюджета, а также долгосрочной финансовой устойчивости.

Еще два структурных подразделения Казначейства, прямо относящихся к теме исследования – Группа экономических рисков (*Economic Risk Group*) и Группа операционных рисков (*Operational Risk Group*). Первая оценивает финансовые риски для экономики в целом и идентифицирует те, которые потенциально могут перейти в разряд бюджетных (фискальных). Вторая занимается нежелательными последствиями деятельности финансовых органов.

Три названные группы подчинены Исполнительному совету Казначейства (*the Treasury's Executive Management Board*) [Бронников, Блинова, 2018. С. 269]. Подготовленные по результатам их

работы материалы регулярно направляются высшему руководству ведомства и Комиссии по стратегии, планированию и бюджету (коллегиальный орган Казначейства). На рисунке 1 представлен календарный график мероприятий по управлению рисками в рамках Казначейства.



Источник рис. 1, 2, 3. Составлено авторами.

Рис. 1. График подготовки отчетности о результатах деятельности Казначейства (включая отчетность о рисках)

Деятельность групп в процессе идентификации рисков включает в себя следующее.

1. Определение и отслеживание стандартного набора индикативных показателей для анализа экономических тенденций и выявления потенциальных бюджетных рисков.

2. Установление причин возникновения идентифицированных рисков, оценка вероятности их наступления и возможных последствий, разработка предложений для их смягчения.

3. Определение приоритетных направлений анализа, выявление взаимосвязей между фискальными и экономическими проблемами.

Ключевыми инструментами Казначейства по управлению фискальными рисками являются лимиты расходов департаментов – структурных подразделений Правительства Великобритании в статусе министерств или агентств (Министерство обороны, Департамент здравоохранения, Офис иностранных дел и пр.) [Городецкий, 2018. С. 11]. Эти лимиты публикуются Казначейством в «Обзоре бюджетных расходов» (*Spending review*), а также могут быть упомянуты в иных отчетных документах.

Помимо этого, для обеспечения независимого и авторитетного анализа общественных финансов в 2010 г. в Великобритании был учрежден Офис бюджетной ответственности (*The Office for Budget Responsibility, OBR*)² для обеспечения независимого и авторитетного анализа общественных финансов. OBR является самостоятельным агентством, подчиненным Казначейству. С октября 2015 г. устав Казначейства по бюджетной ответственности включает требование к OBR по представлению отчета о бюджетных рисках не реже раза в два года.

На регулярной основе OBR публикует три основных отчета:

«Экономический и финансовый обзор» (*Economic and Fiscal Outlook*) описывает среднесрочные экономические риски, идентифицируемые с учетом прошлых ошибок бюджетного прогноза, оценки их чувствительности к изменениям ключевых параметров и сценарного анализа.

«Отчет о финансовой устойчивости» (*Fiscal Sustainability Reports*) описывает долгосрочные риски, анализ их чувствительности к макропараметрам и идентификации конкретных финансовых рисков для государственного бюджета Великобритании.

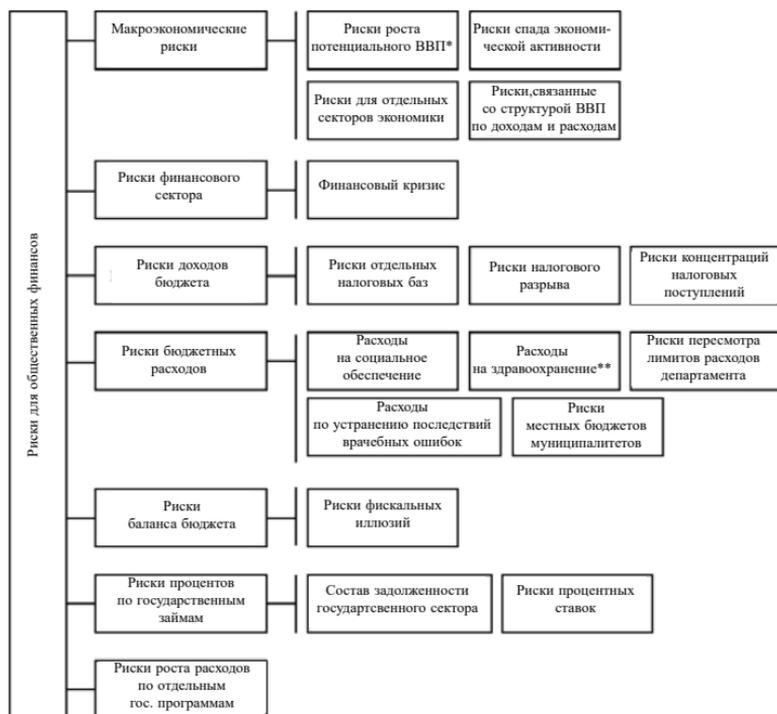
С июля 2017 г. на основе этих двух документов формируется также расширенный «Отчет о фискальных рисках» (*Fiscal Risks Report*), анализ и выводы которого представляют коллегиальный взгляд трех независимых членов OBR.

Так, в 2017 г. OBR, согласно рекомендациям МВФ, провел бюджетный стресс-тест – количественную оценку влияния макропараметров на государственный бюджет с выявлением областей повышенной чувствительности к рискам. В частности, было установлено, что по сравнению с кануном кризиса 2008 г. процентные расходы по государственному долгу (в виде доли ВВП) стали в четыре раза более чувствительны к изменениям процентных ставок и в два с половиной раза – к изменениям темпа инфляции. По нашему мнению, внедрение подобного бюджетного стресс-теста может помочь другим странам уменьшить чувствительность различных сфер к инфляционным изменениям.

В целом, система управления бюджетными рисками в Великобритании включает в себя два независимых друг от друга органа:

² Веб-сайт Office for budget responsibility. UK, <http://budgetresponsibility.org.uk>

Казначейство с тремя внутренними структурными подразделениями по ключевым видам рисков осуществляет мониторинг, анализ и оперативное управление рисками, Офис бюджетной ответственности выполняет контрольно-аналитические функции, обладает правом независимой публичной оценки Казначейства. Издания OBR, как наиболее авторитетного правительственного агентства по фискальным рискам, являются наилучшим источником информации для классификации таких рисков [Лев, Колпакова, 2020. С. 1534], что мы и сделали, представив результаты своей работы на рисунке 2.



Примечание. * Риски роста потенциального ВВП связаны с тем, что многие элементы государственных расходов растут с уровнем жизни, тогда как налоги условно фиксируются в виде доли ВВП. И при некоторых условиях может возникнуть фискальный разрыв между расходами и доходами. ** Расходы по устранению последствий врачебных ошибок. В сегменте вторичной медицинской помощи (например, для стационарного лечения) страхование профессиональной ответственности врачей находится в ведении государства.

Рис. 2. Иерархия рисков общественных финансов, выделяемых OBR

Опыт Австралии по идентификации и управлению бюджетными рисками

Подробная информация о фискальных рисках для Австралии приведена в «Бюджетном документе № 1, Бюджетная стратегия и прогноз 2016–2017» (*Budget Paper No 1, Budget Strategy and Outlook*). При необходимости на его основе составляется более краткое «Предварительное обсуждение и фискальный прогноз» (*Pre-Election and Fiscal Outlook*). Третий документ по фискальным рискам – «Полугодовой экономический и финансовый обзор» (*Mid-Year Economic and Fiscal Outlook*) [Мониторинг..., 2021. С. 150].

Ведущая роль в управлении фискальными рисками отведена главе внутреннего аудита Казначейства. Вообще же внутри каждого государственного ведомства имеется интегрированная система управления рисками с назначенными ответственными лицами («лидерами по управлению рисками»), подотчетными исполнительному руководству. Контролирует процессы управления рисками для обеспечения их надежности (но при этом не несет ответственность за принятие или управление рисками) комитет по аудиту и управлению рисками [Лопатников, 2019. С. 116]. Как минимум, раз в год уполномоченные ответственные лица или органы проводят обзор управления рисками, оценивая эффективность всех его элементов, разбирая «извлеченные уроки» и т.д.

Заинтересованные третьи лица также могут предоставлять информацию о рисках ведомств, помогать в управлении ими. В целом, поощряется подход, подразумевающий отсутствие скорее непредвиденных обстоятельств, нежели неучтенных рисков.

Для эффективного управления рисками разрабатываются специальные регламенты отчетности. Так, в зависимости от степени риска есть процедуры информирования руководства ведомства, обсуждения проблемы с коллегами из других ведомств или представления отчета министру финансов. Весь процесс детально прописан в стандарте ISO 31000, специально разработанном для бюджетного сектора Австралии и Новой Зеландии. Управление рисками строится на следующих семи шагах: 1) установление риск-контекста; 2) идентификация;

3) анализ; 4) оценка; 5) устранение риска; 6) обсуждение и консультации; 7) мониторинг и обзор.

На рисунке 3 представлена взаимосвязь между основными принципами, структурой и процессом управления рисками [Фефилова, Лопатников, 2017. С. 336].

Ведомства могут самостоятельно разработать процесс управления рисками, в соответствии со своими особенностями и потребностями. Например, идентификация, анализ и оценка рисков могут быть включены в единый процесс «оценка риска». Функции оценки и управления риска могут быть разделены.

Установление риск-контекста – это определение границ управления рисками с учетом внешней и внутренней конъюнктуры, сути и допустимого уровня риска. Анализ риска подразумевает оценку его последствий (пять степеней – от очень незначительного до критически значимого) и вероятности возникновения (тоже пять степеней – от очень низкой к очень высокой), которые обычно сводят в риск-матрицу [Ахметова и др., 2018. С. 75]. То или иное сочетание этих факторов предопределяет выбор одного из четырех режимов реагирования:

- принятие риска (управление осуществляется в регулярном порядке);
- определение ответственных за риск и способов его смягчения;
- ежеквартальный обзор риск-контекста со стороны высшего руководства;
- ежемесячный обзор со стороны высшего руководства.

Ведомство может разработать такую матрицу для каждого подразделения, филиала, программы и/или проекта. В ней могут быть заранее определены количественные и качественные последствия для различных рисков (финансовых, политических, рисков для здоровья и безопасности на производстве и т.д.). Например, финансовый риск может определять экстремальное последствие в виде убытка свыше 1 млн долл. США или срыв проекта [Цуркан, 2019. С. 167].

Для идентификации конкретных рисков могут применяться: сканирование внутренней и внешней среды, SWOT-анализ, сценарии «что-если» (для поиска реакции со стороны заинтересованных сторон), экспертные опросы, сопоставление результатов деятельности с результатами других ведомств.

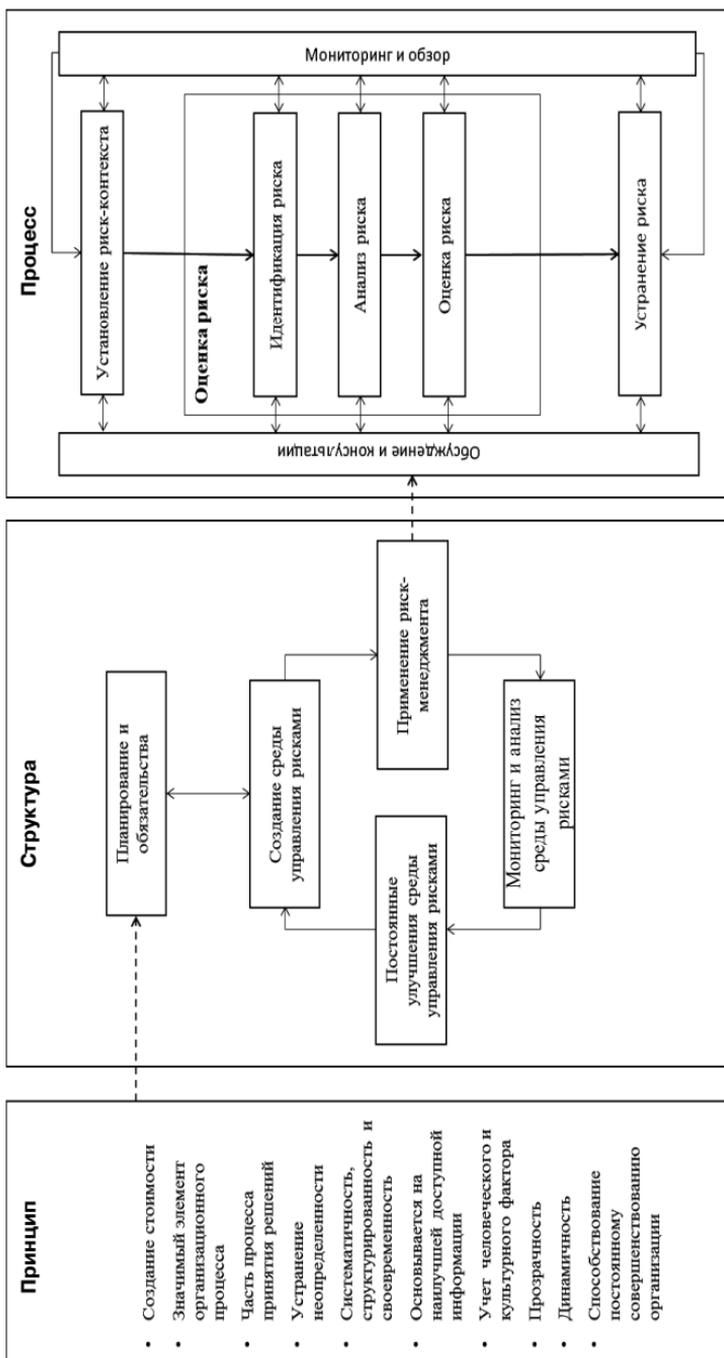


Рис. 3. Структура управления рисками в Австралии

Ведомства могут использовать и двухэтапный подход, когда сначала оцениваются проблемы или возможности, основанные на «первичном риске», который существует до внедрения любых внутренних средств контроля и управления, а затем идет фокусировка на «остаточном риске», который остается после принятия мер по управлению риском.

Управление риском проводится за счет следующих мер.

1. Снижение («лечение») риска. Может заключаться в его профилактике (например, разделение обязанностей, установка видеокамер безопасности, заключение контракта без предоплаты и другие меры, минимизирующие возможность возникновения нежелательного результата), корректировке управления (ротация штатных должностей, внутренний контроль, изменение процедур управления), установлении строгих директивных требований (например, по изучению техники безопасности, использованию защитных средств и пр.), регулярных проверках (инвентаризация запасов и активов, выверка банковских счетов, целенаправленный мониторинг операций) [Курьянов, 2020. С. 30].

2. Перенос риска. Подразумевается разделение и/или страхование финансовых последствий от наступления риск-события.

3. Отказ от риска. Например, путем прекращения рискованной деятельности (что в государственном секторе иногда труднодостижимо из-за уровня ответственности государственных ведомств).

4. Использование возможности (например, сокращение операций на финансовых рынках может повлечь сокращение издержек на соответствующий надзор).

Принятие решения в пользу конкретной меры по устранению риска должно основываться на принципах сбалансированности затрат (финансовых, политических, экологических, социальных) и ожидаемых результатов.

Организация управления рисками в Канаде

Деятельность Департамента финансов Канады и Банка Канады по управлению бюджетными средствами и связанными с ними рисками регламентирует «Структура управления фондами» (*Funds Management Governance Framework*). Этот документ определяет роли и обязанности должностных лиц и специализированных коллегиальных органов этих ведомств.

Взаимодействие между ними по вопросам управления рисками определяется также «Меморандумом о взаимопонимании...» (*Memorandum of Understanding on Treasury and credit Risk Management between the Bank of Canada and the Department of Finance*) [Плотов, Аржанов, 2018]. В рамках Департамента финансов и с привлечением представителей Банка Канады действуют несколько комитетов, предоставляющих министру финансов консультации по широкому спектру вопросов, включая вопросы управления рисками.

Но центральная роль в рамках управления бюджетными рисками принадлежит Казначейству. Оно ответственно за разработку и адаптацию стандартов риск-менеджмента в федеральных ведомствах, осуществляет мониторинг, аудит и консультирование в этой сфере.

При формировании принципов риск-менеджмента секретариат Казначейства рекомендует учитывать как внутренние, так и внешние факторы:

- результаты независимых проверок;
- стратегические планы федерального органа;
- влияние заинтересованных сторон (например, парламента);
- готовность руководства признавать существующие риски;
- социально-экономические аспекты работы федерального органа.

Управление рисками регламентируется не только на уровне Центрального правительства и Департамента финансов Канады, но и на уровне органов власти провинций. Так, в Британской Колумбии принят стандарт CAN/CSA-ISO 31000, устанавливающий алгоритм выявления и анализа рисков как в общественном, так и в частном секторе.

Ключевой инструмент управления бюджетными рисками на местном уровне – формирование раздела по рискам в «муниципальных планах», определяющих цели и ограничения для каждого муниципалитета. Такого рода документы должны регулярно обновляться, и отсутствие обновлений само по себе представляет стратегический риск.

Планы, не имеющие обособленного раздела по рискам, могут включать концептуально похожие элементы анализа и предотвращения рисков. Например, стратегический план города Блуотер включает SWOT-анализ, а в плане города Ферриленд подробно

проанализированы перспективы развития города с учетом реальных возможностей и препятствий.

В дополнение к муниципальному плану может быть отдельно выпущен план по управлению рисками, как это сделали, например, муниципалитеты городов Оттава и Гатино. К подготовке их совместного «Плана по предотвращению рисков и управлению рисками» были привлечены также Национальная комиссия по капиталу (*National Capital Commission*) и частные консалтинговые компании (*Stratos Inc.*, *НВ Lanarc Consultants Ltd*) [Akhmadeev et al., 2016. С. 21].

Наиболее характерным для муниципальных планов является *экономический риск*, порождаемый влиянием национальной политики и макроэкономики на деятельность организаций. Некоторые государственные решения, макроэкономические изменения, внешние события могут негативно отразиться на доходах, совокупном спросе и потребительских расходах муниципалитетов. Так, по результатам исследования 88 муниципалитетов провинций Ньюфаундленд и Лабрадор, 42 из них (48%) пострадали из-за ограничения перспектив трудоустройства, высокого уровня безработицы, колебаний процентной ставки, последствий моратория на рыболовный промысел, закрытия шахт, колебаний спроса и предложения на природные ресурсы.

Вторым по значимости является *экологический риск*, который может быть вызван регулированием использования энергоносителей, увеличением эксплуатационных расходов, истощением запасов разработанных месторождений, загрязнением окружающей среды, суровыми погодными условиями. В упомянутом исследовании 37 из 88 муниципалитетов (43%) были подвержены различным проявлениям этого риска. Экологический и экономический риски взаимосвязаны.

Третий наиболее часто наблюдаемый риск муниципальных планов – *операционный*, который может быть охарактеризован как «потенциальный убыток из-за ошибок действий людей, процессов, технологии и внешних зависимостей». Часто источниками операционного риска являются аутсорсинг и связанный с ним репутационный риск, нормативный риск несоблюдения юридических стандартов, риск информационных технологий, риск преступности и бизнес-риск. Около 21% муниципалитетов

Ньюфаундленда и Лабрадора отметили значимость операционного риска.

Социальный риск оказался значим для 17% муниципалитетов. Он связан с изменениями в обществе, влекущими, например, изменение динамики спроса. Характерные источники социального риска – низкий уровень образования, языковые барьеры, сокращение доли трудоспособного населения. Учитывая глобальные демографические и социально-экономические изменения, можно ожидать, что этот риск будет возрастать с течением времени.

Помимо указанных канадские муниципалитеты отметили еще ряд рисков.

Рыночный, определяемый как «подверженность потенциальному убытку организаций... из-за изменений в рыночных условиях». Примерами его реализации стали спады в рыболовстве, горнодобывающей и лесной промышленности, закрытие предприятий этих отраслей. *Финансовый*, связанный с обращением ликвидности, кредитными ресурсами, курсом валюты, инвестициями, конкуренцией за государственное финансирование и пр. *Политический*, представляющий собой «неопределенность, которая следует от осуществления власти государственными субъектами и действий неправительственных групп». *Технологический*, определяемый как риск возникновения событий, которые приведут к неправильным инвестициям в технологии, проектированию продукции или управлению информацией.

Многие риски взаимосвязаны. Так, в Канаде из-за сокращения сельского населения снижаются доходы некоторых муниципалитетов с аграрной специализацией, здесь прослеживается связь между социальным, экономическим и финансовым рисками; в сокращении бюджетных дотаций провинциям проявляются политические и финансовые риски и т.д.

Организация риск-менеджмента в США

Правительство США имеет долгую историю адаптации и принятия лучших управленческих практик из корпоративного сектора. Методология управления рисками в государственном секторе США подпитывается из трех основных источников. Во-первых, заимствуются консультационные материалы у «Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея» (*Committee of Sponsoring Organizations – COSO*), специализирующейся

на выработке рекомендаций по важнейшим аспектам организационного управления, риск-менеджмента, деловой этики, внутреннего контроля, финансовой отчетности и борьбы с мошенничеством [Xavier, 2019].

Во-вторых, используется руководство «Система управления рисками Счетной палаты США» (*The GAO Risk Management Framework*), разработанное на основе нескольких источников, включая «Закон о результатах государственной деятельности» (*Government Performance and Results Act*), «Государственные стандарты аудита» (*the Government Auditing Standards*), «Стандарты внутреннего контроля в федеральном правительстве» (*Standards for Internal Control in the Federal Government*), указания Службы по вопросам управления и бюджета (*Office of Management and Budget – OMB*) и Комиссии Президента по управлению рисками (*President's Commission on Risk Management*). Данное руководство предлагает гибкую схему управления рисками, которая может применяться на различных организационных уровнях, начиная от государственного ведомства и заканчивая специальным проектом или программой [Там же].

В-третьих, используется международный стандарт управления рисками ISO 31000, который применим к организациям любого типа и размера в любой стране [Zhu, 2018. P. 556].

В рамках процессов управления рисками от государственных ведомств США требуется соблюдение «Федерального закона о финансовой добросовестности» (*Federal Manager's Financial Integrity Act*) и Акта «Ответственность руководства за внутренний контроль» (*Management's Responsibility for Internal Controls*) [Sagatova, 2020. P. 750; Blanc, 2018. P. 360; Boltenkova, 2020. P. 98]. После 2008 г. в каждом крупном государственном агентстве стала обязательной должность директора по рискам (*Chief Risk Officer*). При этом в построении внутренней иерархии управления рисками ведомства во многом руководствуются собственным видением процесса риск-менеджмента. Приведем только несколько примеров.

В центрах по контролю и профилактике заболеваний (*Centers for Disease Control and Prevention*), объединенных в рамках Федерального агентства под эгидой Министерства здравоохранения США, за управление рисками отвечает Управление корпоративной коммуникации (*Office of Enterprise Communication*),

подчиненное непосредственно директору агентства. Создан постоянный комитет по управлению рисками (*The Risk and Resilience Executive Leadership Standing Committee*)³, в состав которого входят 12 человек, ответственных за разработку устойчивой программы управления рисками. Все члены получили образование в области риск-менеджмента и обязаны формировать своё личное видение перспектив агентства. В агентстве разработан опросник для оценки рисков (система *RiskSmartTM*). Перечень рисков, необходимых к пересмотру на циклической основе, отслеживается Службой по аналитической и сервисной поддержке (*Management Analysis Services Office*).

Федеральная служба помощи студентам (*Federal Student Aid*), входящая в Министерство образования США, для минимизации рисков мошенничества и злоупотреблений разработала и внедрила программу управления рисками, включающую наборы методик и сопроводительных документов для всех подразделений. С 1990 г. изменилась внутренняя структура службы в соответствии со стандартами COSO. В настоящее время организационная структура службы в контексте управления рисками разделена на два основных направления: Отдел анализа и отчетности по рискам (*Risk Analysis & Reporting Division*) и Отдел внутреннего контроля (*Internal Review Division*).

Налоговое управление США (*Internal Revenue Service*) работает в условиях расширения и усложнения налоговой системы. За последние 35 лет количество поданных деклараций и обращений выросло в два с лишним раза, количество страниц в Налоговом кодексе увеличилось с 812 до 3817⁴, в него было внесено около 9500 изменений. В штате управления 80000 постоянных и 10000 сезонных и неполных рабочих мест⁵. Для предотвращения и снижения операционных рисков ведомства была проведена модернизация операционного процесса по пяти направлениям: пересмотр операционной практики, создание ориентированных на клиента операционных подразделений, создание ролей

³ U.S. website Department of Housing and Urban Development, Available at: <https://portal.hud.gov/hudportal/HUD> (date of access ed: 02.03.2023).

⁴ Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title26/pdf/USCODE-2011-title26.pdf>

⁵ Internal Revenue service financial summary. Available at: <https://www.irs.gov/pub/newsroom/IRS%20FY%202017%20BIB.pdf>

управления с четкой отчетностью, установление сбалансированной системы измерения производительности, реконструкция всей технологической базы.

Реализация операционного риска следует из недостатков модернизации и сложности операций, хрупкости информационно-технологической системы, вытекающей из этого вероятности возникновения непредвиденных проблем и операционных ошибок, а также фрагментарности управления рисками в целом.

Выводы

Великобритания, США, Канада и Австралия применяют различные бюджетные политики управления рисками, обусловленные разностью их экономических и политических целей. В Великобритании бюджетная политика, регулирование государственных расходов и налоговых доходов ориентированы на поддержание бюджетного дефицита, обеспечение стабильности и рост экономики. В основе бюджетной политики США лежит принцип бюджетного баланса и поддержание высокого уровня производительности. Она предусматривает предоставление государственных услуг и программ для роста благосостояния граждан, повышение налогового потенциала для поддержки бизнеса и продвижения инвестиций. В Канаде бюджетная политика также опирается на принцип бюджетного баланса и направлена на развитие экономики и социальное благополучие. В Австралии она ориентирована на снижение налоговых барьеров, расширение спектра государственных услуг и программ, улучшение инфраструктуры и окружающей среды.

Реализуемые в указанных странах меры по управлению бюджетными рисками позволяют лучше просчитывать и предсказывать потенциальные последствия принятия бюджетных решений, получать надежные и предсказуемые финансовые ресурсы. Все страны модернизировали государственное управление путём внедрения в него различных методик риск-менеджмента, адаптированных к национальным особенностям. Поначалу – преимущественно в финансовой сфере, а к настоящему времени интегрированный риск-менеджмент охватывает все направления деятельности государства и все правительственные ведомства.

При этом в использовании риск-менеджмента прослеживается национальная специфика. Так, в Великобритании и Канаде оно

направлено в первую очередь на совершенствование управления государственными проектами и программами и повышение качества госуслуг, а в США фокус смещен на обеспечение государственной безопасности.

Указанные различия не мешают постсоветским странам заимствовать зарубежный опыт, тем более что общей и однозначно сильной чертой внедрения риск-менеджмента в государственное управление рассмотренных стран является основательное методологическое обеспечение, которое позволяет учитывать национальные особенности и цели государственного управления, а также снизить до минимума расходы времени и ресурсов, достигая максимальных результатов.

Так, управление фискальными рисками в Австралии подробно описано в «Руководстве по управлению рисками» (*A Guide to Risk Management*). Методы этого руководства опираются в основном на стандарт ISO 31000 и разработанное казначейством Великобритании «Управление рисками – принципы и понятия» (*The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*).

В Канаде, помимо упомянутых в стандарте ISO 31000, используется множество доступных инструментов и методов для управления рисками.

Некоторые примеры включают:

- карты /регистры рисков, панели мониторинга и планы действий, сводные диаграммы (см., например *Bank of Canada's enhanced risk-assessment framework*);
- построение прогнозных сценариев и моделей (пример использования: *Real-Time Analysis of Oil Price Risks Using Forecast Scenarios, Bank of Canada*);
- «основы осторожного подхода» (см. *A Framework for the Application of Precaution in Science-Based Decision Making about Risk, Government of Canada*);
- качественные методы, такие как семинары, опросные листы и самооценка (пример использования: *Selfassessment Questionnaire on Prudent Investment Practices, Canadian Association of Pension Supervisory Authorities*);

Активность по устранению рисков и управлению ими в Соединённом Королевстве описана в руководстве «Управление рисками – принципы и понятия» (*The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts*).

Практика управления рисками в агентствах федеральных органов власти США обобщена в руководстве *Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management*.

Отдельно отметим соответствие рассмотренной зарубежной практики Принципам эффективного и ответственного управления общественными финансами и Международным стандартам риск-менеджмента. Среди них прозрачность управления финансами; включение процедур идентификации рисков в бюджетный процесс; приоритет превентивных мер, направленных на предотвращение реализации рисков и наступление негативных последствий; межведомственный обмен информацией по рискам в секторе государственного управления. Эти принципы могут быть эффективно применимы и в российских условиях для оптимизации управления государственными финансами, при корректировке бюджетного законодательства Российской Федерации.

Литература

Ахметова Л.Р., Ахметов И.В., Гавриленко И.Г. Некоторые подходы к оценке рисков в государственно-частном партнерстве // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. 2018. № 1(23). С. 74–81. EDN XRLACT.

Бауэр В.П., Смирнов В.В. О разработке средств моделирования для Федеральной системы управления рисками // Концепция федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности: Сборник материалов всероссийского симпозиума «Проблемы стратегического управления». Москва, 2018. С. 57–68. EDN: XPXAH

Бронников И.А., Блинова Н.В. Управление рисками в процессе формирования и реализации государственной политики: подходы и технологии // Политическая наука. 2018. С. 267–291.

Галухин А.В., Ускова Т.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6(48). С.162-179.

Готов В.И., Аржанов И.А. Международный опыт оценки рисков в сфере ПОД/ФТ // Финансовые исследования. 2018. № 4(61). С. 23–33. EDN SLXCFF.

Гордеецкий А.Е. Об исходных предпосылках разработки национальной системы управления рисками экономической безопасности // Экономическая безопасность. 2018. № 1. С. 9–20. DOI: 10.18334/ecsec.1.1.100484; EDN: TUOUWA

Курьянов А.М. Пруденциальный надзор и надзор в сфере ПОД/ ФТ: направления и формы взаимодействия // Банковское дело. 2020. № 11. С. 26–31. EDN NNXPJY.

Ларина И.А. Методы идентификации рисков и построение риск-модели государственных программ и проектов // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. № 1. С. 73–88. DOI 10.18334/ecsec.3.4.110867; EDN SJPPKG

Лев М.Ю., Колпакова И.А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной

безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. 2020. № 5. С. 1521–1534. DOI: 10.18334/epp.10.5.110264; EDN: SITJVL

Лопатников В.С. Организационный механизм совершенствования государственного финансового контроля в системе экономической безопасности региона // Вестник Алтайской академии экономики и прав. 2019. № 9–2. С. 116–122. EDN: FRLDJC

Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2021 № 14 (146). Сентябрь / Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Колесникова А.В., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Эл. ресурс]. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2021_14-146_Sep.pdf (дата обращения: 10.04.2023).

Набиуллина Л.А. Бюджетные риски: понятие и актуальность // Молодой ученый. 2013. № 10 (57). С. 366–369. URL: <https://moluch.ru/archive/57/7816/>

Феофилова Т.Ю., Лопатников В.С. Государственный контроль и аудит: институциональное обеспечение и перспективы развития в целях обеспечения экономической безопасности региона // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2017. № 2 (72). С. 326–336.

Ханина Е.В. Бюджетные риски: подходы к определению и классификации // The Newman in Foreign Policy. 2020. № 52 (96) Vol. 1. Январь-февраль.

Цуркан М.В. Управление рисками проектов партисипаторного бюджетирования: для магистров направления 38.04.01 «Экономика»: «Управление социально-экономическим развитием территорий»; направления 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» / Тверь: Тверской государственный университет, 2019. 167 с. ISBN978-5-7609-1498-9; EDN MNKOSJ.

Akhmadeev, R.G. et al. (2016). Assessment of the Tax Base of the Consolidated Group of Taxpayers in Russia Using the Method of Polynomial Interpolation. *Indian Journal of Science and Technology*. Vol. 9. Iss. 12. DOI: 10.17485/ijst/2016/v9i12/89533; EDN: WNTBEZ

Blanc, F. (2018). From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections // From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections. С. 1–361. EDN: MDRGYG

Boltenkova, Yu.V. (2020). Bankruptcy procedure for individuals in Russia and the USA: comparative legal analysis / Boltenkova Yu.V., Sinenko V.S., Lilikova O.S., Gordeev A. Yu. *Cuestiones Politicas*. Т. 37. № 64. С. 92–100. EDN: DDVEIW

Sagatova, S. (2020). *Application of controlling in risks management for local government programme budgets*. Managing and modelling of financial risks: proceedings of the 7th international scientific conference, PTS I–III. Pp. 745–752.

Xavier, Rame (2019). *Public Financial Management Advisor*. Expert Group Meeting – "From plan to implementation for achievement of the Sustainable Development Goals: Budgeting in support of effective institutions". Available at: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/egps_egm_may_2019_xavier_rame_session_5.pdf. (accessed 10.04.2023).

Zhu, L. (2018). *Research on Early Warning Control of University Budget Process Risk Based on Naive Bayes*. In Advances in Social Science Education and Humanities Research: proceedings of the 3rd International conference on judicial, administrative

and humanitarian problems of state structures and economic subjects (JAHP 2018). Vol. 252. Pp. 556–611. DOI: 10.2991/jahp-18.2018.114

Статья поступила 17.04.2023

Статья принята к публикации 10.05.2023

Для цитирования: *Косов М.Е., Староверова О.В.* Идентификации и оценка бюджетных рисков за рубежом (лучшие практики управления государственными финансами) // ЭКО. 2023. № 8. С. 118–138. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-8-118-138

Информация об авторах

Косов Михаил Евгеньевич (Москва) – кандидат экономических наук, доцент. Департамент общественных финансов Финансового университета при Правительстве РФ; Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова.

E-mail: Kosov.ME@rea.ru; ORCID: 0000-0002-1067-0935

Староверова Ольга Валентиновна (Москва) – доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова.

E-mail: Staroverova.OV@rea.ru; ORCID: 0000-0001-9095-3865

Summary

M.E. Kosov, O.V. Staroverova

Foreign Experience in Identifying and Assessing Budget Risks (best practices in public finance management)

Abstract. This article discusses the experience of identifying and assessing budget risks in the UK, USA, Australia and Canada. The state structures and their structural subdivisions are described, as well as the interaction of independent government bodies with each other, responsible for managing fiscal risks. Identification and assessment of risks, as well as making recommendations to mitigate the potential consequences of the occurrence of risk events. Foreign experience shows that the identification of budget risks is often carried out using the following tools: analysis of the budget structure, analysis of statistical data and study of the impact of previous decisions on the current situation. The budget risk forecasting process can also be used, which involves analyzing strategies and situations that may affect the current budget.

Keywords: *budget risk; budget planning; fiscal risks; risk management*

References

Akhmadeev, R.G. et al. (2016). Assessment of the Tax Base of the Consolidated Group of Taxpayers in Russia Using the Method of Polynomial Interpolation. *Indian Journal of Science and Technology*. Vol. 9. Iss. 12. DOI: 10.17485/ijst/2016/v9i12/89533; EDN: WNTBEZ

Akhmetova, L.R., Akhmetov, I.V., Gavrilenko, I.G. (2018). Some approaches to risk assessment in public-private partnership. *Vestnik UGNTU. Science, education, economics. Series: Economy*. No. 1 (23). Pp. 74–81. (In Russ.). EDN XRLACT.

Bauer, V.P., Smirnov, V.V. (2018). On the development of modeling tools for the Federal Risk Management System. The concept of the federal risk management system in the field of economic security: Collection of materials of the All-Russian Symposium "Problems of Strategic Management". Moscow. Pp. 57–68. (In Russ.). EDN: XPXAIH

Blanc, F. (2018). From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections // From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections. C. 1–361. EDN: MDRGYG

Boltenkova, Yu.V. (2020). Bankruptcy procedure for individuals in Russia and the USA: comparative legal analysis / Boltenkova Yu.V., Sinenko V.S., Lilikova O.S., Gordeev A. Yu. *Cuestiones Politicas*. T. 37. № 64. C. 92–100. EDN: DDVEIW

Bronnikov, I.A., Blinova, N.V. (2018). Risk management in the process of formation and implementation of state policy: approaches and technologies. *Political Science*. Pp. 267–291. (In Russ.).

Feofilova, T. Yu., Lopatnikov, V.S. (2017). State control and audit: institutional support and development prospects in order to ensure the economic security of the region. *Bulletin of the Voronezh State University of Engineering Technologies*. No. 2 (72). Pp. 326–336. (In Russ.).

Galukhin, A.V., Uskova, T.V. (2016). Improving risk management of the revenue base of the consolidated regional budgets. *Economic and social changes: facts, trends, forecast*. No. 6(48). Pp.162-179. (In Russ.).

Glotov, V.I., Arzhanov, I.A. (2018). International experience in risk assessment in the field of AML / CFT. *Financial research*. No. 14(61). (In Russ.). EDN: SLXCFH

Gorodetsky, A.E. (2018). On the initial prerequisites for the development of a national system for managing the risks of economic security. *Economic security*. No. 1. Pp. 9–20. (In Russ.). DOI: 10.18334/ecsec.1.1.100484; EDN: TUOUWA

Gurevich, V.S., Drobyshvsky, S.M., Kolesnikov, A.V., Mau, V.A., Sinelnikov-Muryleva, S.G. (Ed.). (2021). Monitoring the economic situation in Russia: trends and challenges of socio-economic development. No. 14 (146). September / Institute of Economic Policy named after E.T. Gaidar, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Available at: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring_/2021_14-146_Sep.pdf (accessed 02.06.2023). (In Russ.).

Khanina, E.V. (2020). Fiscal Risks: Approaches to Definition and Classification. *The Newman in Foreign Policy*. No. 52 (96). Vol. 1. January-February. (In Russ.).

Kuryanov, A.M. (2020). Prudential and AML/CFT supervision: directions and forms of interaction. *Banking*. No. 11. Pp. 26–31. (In Russ.). EDN NNXPJY.

Larina, I.A. (2021). Risk identification methods and building a risk model for government programs and projects. *Economic security*. Vol. 4. No. 1. Pp. 73–88. (In Russ.). DOI 10.18334/ecsec.3.4.110867; EDN SJPPKG.

Lev, M. Yu., Kolpakova, I.A. (2020). Budgetary factors in the implementation of state programs and national projects in the system of economic and social security of Russia. *Economics, Entrepreneurship and Law*. No. 5. Pp. 1521–1534. (In Russ.). DOI: 10.18334/epp.10.5.110264; EDN: SITJVL

Lopatnikov, V.S. (2019). Organizational mechanism for improving the state financial control in the system of economic security of the region. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. No. 9–2. Pp. 116–122. (In Russ.). EDN: FRLDJC

Nabiullina, L.A. (2013). Budget risks: concept and relevance // Young scientist. No. 10 (57). Pp. 366–369. Available at: <https://moluch.ru/archive/57/7816/> (date of access: 06/01/2022) (In Russ.).

Sagatova, S. (2020). *Application of controlling in risks management for local government programme budgets*. Managing and modelling of financial risks: proceedings of the 7th international scientific conference, PTS I–III. Pp. 745–752.

Tsurkan, M.V. (2019). Risk management of participatory budgeting projects: for masters of the direction 38.04.01 "Economics": "Management of socio-economic development of territories"; direction 38.04.04 "State and municipal management". Tver: Tver State University. 167 p. (In Russ.). ISBN978–5–7609–1498–9; EDN MNKOSJ.

Xavier, Rame (2019). Public Financial Management Advisor. Expert Group Meeting – "From plan to implementation for achievement of the Sustainable Development Goals: Budgeting in support of effective institutions". Available at: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/egps_egm_may_2019_xavier_rame_session_5.pdf.

Zhu, L. (2018). *Research on Early Warning Control of University Budget Process Risk Based on Naive Bayes*. Advances in Social Science Education and Humanities Research: proceedings of the 3rd International conference on judicial, administrative and humanitarian problems of state structures and economic subjects (JAHP 2018). Vol. 252. Pp. 556–611. DOI: 10.2991/ja

For citation: Kosov, M.E., Staroverova, O.V. (2023). Foreign Experience in Identifying and Assessing Budget Risks (best practices in public finance management). *ECO*. No. 8. Pp. 118–138. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-8-118-138

Information about the authors

Kosov, Mikhail Evgenievich (Moscow) – PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Public Finance of the Faculty of Finance of the Financial University under the Government of the Russian Federation; Plekhanov Russian University of Economics.

E-mail: Kosov.ME@rea.ru; ORCID: 0000–0002–1067–0935

Staroverova, Olga Valentinovna (Moscow) – Doctor of Law Sciences, PhD in Economics, Professor of the Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics

E-mail: Staroverova.OV@rea.ru; ORCID: 0000–0003–2605–9717