

Международный опыт применения риск-ориентированного подхода в бюджетном процессе и пути его адаптации в России

International Experience of Applying a Risk-Based Approach in the Budget Process and Ways of Its Adaptation in Russia

DOI: 10.12737/2306-627X-2025-14-4-24-26

Получено: 02 февраля 2025 г. / Одобрено: 10 февраля 2025 г. / Опубликовано: 30 декабря 2025 г.

Борисов А.С.

Аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва, e-mail: borisovkaluga@yandex.ru

Borisov A.S.

Postgraduate Student, Department of State and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: borisovkaluga@yandex.ru

Научный руководитель: **Чалова А.Ю.**

Канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва, e-mail: TCHalova.AY@rea.ru

Scientific Advisor: **Chalova A.Yu.**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Public and Municipal Finance, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: TCHalova.AY@rea.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам системного управления рисками в бюджетном процессе. В работе представлены различные подходы к управлению фискальными рисками, используемые для повышения устойчивости государственных финансов в разных странах. Проведён анализ способов интеграции управления рисками в систему государственных финансов. Выделены наиболее прогрессивные практики, реализация которых оказывает влияние на цели и результаты государственных программ и проектов. Автором даны предложения по адаптации наиболее успешного зарубежного опыта риск-ориентированного бюджетирования в России.

Ключевые слова: риск, риск-ориентированный подход, риск-ориентированное бюджетирование, управление рисками.

Abstract

This article examines systemic risk management in the budget process. It presents various approaches to fiscal risk management used to improve the sustainability of public finances in various countries. It analyzes methods for integrating risk management into the public finance system. The most progressive practices, whose implementation impacts the goals and results of government programs and projects, are highlighted. The author offers suggestions for adapting the most successful international experience of risk-based budgeting to Russia.

Keywords: risk, risk-based approach, risk-based budgeting, risk management.

1. ВВЕДЕНИЕ

Современная экономическая и социальная среда характеризуется высокой степенью неопределенности и волатильности. Традиционное бюджетное планирование, основанное на прогнозах социально-экономического развития территорий с фиксированными сценариями, нередко не учитывает потенциальные риски и отклонения, что приводит к нереализуемым планам и неэффективному расходованию средств [3]. Например, большинство государственных программ и национальных проектов в регионах России не содержат полноценного риск-ориентированного подхода. В итоге непредвиденные события (экономические кризисы, пандемии, колебания цен на сырье и материалы) оказывают значительное влияние на бюджеты, вызывая непредвиденные финансовые последствия, приводя к срыву целевых показателей и необходимости внепланового перераспределения ресурсов [4].

Встроить системное управление рисками в бюджетный процесс позволит внедрение в России риск-ориентированного бюджетирования, т.е. такого подхода к формированию и исполнению бюджетов, при котором системно учитываются риски, способные влиять на достижение целей государственных прог-

рам и результатов проектов либо вызывать существенные отклонения фактических финансовых результатов от запланированных показателей бюджета. Риск-ориентированное бюджетирование учитывает не только бюджетные риски, т.е. вероятности наступления событий, оказывающих негативное влияние на доходы, расходы или иные параметры бюджета (стихийных бедствий, увеличения объёмов финансового обеспечения проектов и т.д.), но и технологические (введения ограничений на поставки импортного оборудования), социальные (снижения качества предоставляемых государством услуг), юридические (судебных исков) и иные риски.

Это означает, что уже на этапе планирования бюджета происходит идентификация потенциальных угроз [6], оценка их вероятности и возможного ущерба, выбор методов минимизации влияния рисков [7], формирование бюджетных резервов.

Такой подход напрямую способствует укреплению финансовой устойчивости программ: интеграция риск-менеджмента в бюджетирование помогает организациям и органам власти существенно повысить эффективность использования ресурсов, оптимизировать соотношение доходов и расходов с учетом угроз, а также обеспечить большую гибкость

и адаптивность к изменениям внешних условий. Иными словами, риск-ориентированное бюджетирование повышает готовность бюджета к непредвиденным ситуациям, снижает вероятность дефицитов и долговой нагрузки и увеличивает отдачу от каждого бюджетного рубля.

2. МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Эмпирическая база исследования сформирована на основе нормативных документов Международного валютного фонда, Всемирного банка, Казначейства Великобритании, Счётной палаты США, Департамента финансов и Секретариата казначейства Канады, Министерства финансов Германии. Исследование проведено с применением методов синтеза для сбора и обобщения информации, системного метода для ее систематизации и сравнительного анализа, включающего комплексный и сравнительно-аналитический подходы. Материалы для анализа были получены из официальных информационных ресурсов, а также из других источников, включая нормативно-правовые акты и результаты анализа правоприменительной практики.

3. РЕЗУЛЬТАТЫ

В международной практике риск-ориентированное бюджетирование ассоциируется с понятием управления фискальными рисками (*fiscal risk management*) и используется для повышения устойчивости государственных финансов [5].

Способы интеграции управления рисками в систему государственных финансов в разных странах отличаются. Наибольшего развития такая консолидация достигла в странах с развитой системой бюджетного планирования — Великобритании, Германии, Канаде, США, а также отражена в рекомендациях международных организаций (Международного валютного фонда и Всемирного банка). Ниже приведены ключевые аспекты опыта этих стран и организаций.

В Великобритании за управление фискальными рисками отвечает Казначейство (*Her Majesty's Treasury*) — центральное финансовое ведомство, выполняющее функции министерства финансов. В структуре Казначейства действуют три специальных подразделения [14]:

1. Группа фискальных рисков (*Fiscal Risk Group*) идентифицирует и оценивает риски для бюджета, разрабатывает рекомендации по их смягчению. К важнейшим рискам Казначейство относит налоговые риски (недобор доходов), расходные риски (непредвиденные расходы, перерасход), риски баланса бюджета и риски долгосрочной фискальной устойчивости.

2. Группа экономических рисков (*Economic Risk Group*) анализирует макроэкономические и финансовые риски для экономики, выделяя те из них, которые могут трансформироваться в бюджетные (например, экономический кризис, переходящий в снижение доходов бюджета).
3. Группа операционных рисков (*Operational Risk Group*) отслеживает риски, связанные с операционной деятельностью финансовых органов (сбои в процессах, ИТ-риски, ошибки исполнения и т.п.).

Эти группы обеспечивают регулярную оценку фискальных рисков на правительственном уровне. Кроме внутренних структур, важную роль играет независимое Управление по бюджетной ответственности (*Office for Budget Responsibility*), которое публикует отчеты о фискальных рисках страны и сценарии их влияния на государственные финансы. Правительство Великобритании, в свою очередь, готовит официальный доклад о фискальных рисках (*Fiscal risks report*) с перечнем рисков и планом управления ими, интегрируя эти данные в бюджетную стратегию.

Бюджетное управление Великобритании основано на принципе устойчивости государственных финансов. При составлении бюджета закладываются резервы на непредвиденные расходы (*Central Reserve*) для покрытия неожиданных потребностей. Например, внутри общего бюджета правительства выделяется резерв на случай чрезвычайных ситуаций. Также действует фонд непредвиденных расходов (*Contingencies Fund*), позволяющий казначейству оперативно финансировать срочные неплановые расходы с последующим утверждением парламентом.

На программно-целевом уровне каждая ведомственная программа сопровождается анализом ключевых рисков и допущений. В ежегодных бюджетных документах (*Budget Report*) Казначейство публикует раздел о рисках и чувствительности бюджета, в котором приводятся альтернативные сценарии (например, при изменении процентных ставок, инфляции, роста экономики) и расчет их влияния на дефицит и государственный долг. Таким образом, риск-факторы (макроэкономические, демографические и пр.) напрямую увязываются с параметрами трехлетнего бюджета.

По итогам года Казначейство отчитывается об использовании резервов и о реализовавшихся крупных рисках. Если в ходе исполнения бюджета возникают значительные отклонения (например, требуются внеплановые расходы на поддержку банков или борьбу с эпидемией), правительство представляет парламенту корректировки (*Supplementary Estimates*) с обоснованием, включая ссылку на наступ-

ление определенных рисков событий. В ходе контроля исполнения бюджета национальное аудиторское управление (*National Audit Office*) и парламентские комитеты оценивают, как правительство управляло рисками.

В США управление рисками в государственном секторе развивалось под влиянием корпоративных практик и стандартов по внутреннему контролю (*Enterprise Risk Management, ERM*), которые стали широко применяться и в органах власти. Оно опирается на три источника [15]:

- 1) рамочные методики *COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)* — рекомендации Комитета спонсорских организаций Комиссии Тредвея, адаптирующие корпоративные стандарты *ERM* к госуправлению.
- 2) система управления рисками *GAO (Government Accountability Office)* — разработанная Счётной палатой США система, основанная на требованиях федеральных законов (Закон о государственном управлении и результатах — *Government Performance and Results Act, GPRA*), стандарты внутреннего контроля — *Green Book*, федеральные стандарты аудита и др.). Данная система предписывает государственным органам разработать и внедрить комплексный процесс управления рисками.
- 3) международный стандарт ISO 31000 «Управление рисками. Руководство», адаптированный к публичному сектору, задающий принципы и общий процесс управления рисками.

В США законодательно закреплено, что все крупные федеральные агентства должны внедрять системы управления рисками. После 2008 года в каждом министерстве появилась должность директора по рискам (*Chief Risk Officer*). Административно-бюджетное управление (*Office of Management and Budget, OMB*) через циркуляр A-123 [11] обязывает интегрировать риск-менеджмент с системой внутреннего контроля и ежегодным отчетом о финансовой целостности (*Federal Managers Financial Integrity Act, FMFIA*). Ведомства обязаны идентифицировать существенные риски, способные повлиять на выполнение их целей и бюджетов, и отчитываться о мерах по управлению ими. Каждое агентство выстраивает собственную иерархию риск-менеджмента исходя из специфики.

В США федеральный бюджет не содержит отдельного всеобъемлющего раздела «фискальные риски», однако элементы риск-ориентированного подхода присутствуют:

- страховые и кредитные программы бюджета (например, гарантии по кредитам, страхование вкладов) рассчитываются по модели субсидий с уче-

том риска невозврата — т.е. в бюджет заложены ожидаемые потери по таким программам. Специальные отчеты Бюджетного управления конгресса (*Congressional Budget Office, CBO*) анализируют стоимость рисков в кредитных программах и предлагают методы учета рыночного риска;

- фонды на чрезвычайные ситуации — конгресс ежегодно выделяет средства на резервные фонды, например, Фонд помощи при стихийных бедствиях (*Disaster Relief Fund*), финансирование которого определяется на основе оценки рисков стихийных бедствий на год [10]. Эти средства используются гибко в случае катастроф, без необходимости принятия отдельного закона;
- анализ чувствительности — в пояснительных записках к бюджету и экономических обзорах администрация приводит сценарии «что если»: как повлияет отклонение экономического роста на доходы, или изменение процентных ставок — на расходы по долгу. Это позволяет оценить диапазон возможных отклонений бюджета;
- отложенные ассигнования (*contingent appropriations*) — иногда законы предусматривают ассигнования, вступающие в силу только при наступлении определенного события (например, экономического спада), что фактически создает условный резерв.

Счётная палата США регулярно проводит аудит управления рисками в ведомствах и составляет *High-Risk List* — перечень программ правительства, находящихся в зоне высокого риска неэффективности или сбоев (например, из-за слабого контроля, риска коррупции, ИТ-рисков). Попадание программы в такой список усиливает внимание конгресса и побуждает принять меры, включая перераспределение бюджета на усиление контроля. Таким образом, механизм парламентского надзора в США стимулирует элементы риск-ориентированного планирования: ведомствам приходится доказывать, что в их бюджетных заявках учтены меры по снижению критических рисков.

В Канаде действуют несколько уровней управления бюджетными рисками. На федеральном уровне основные ведомства — Департамент финансов Канады (*Department of Finance Canada*) и Секретариат казначейства (*Treasury Board Secretariat*). Департамент финансов совместно с Банком Канады управляют государственными финансами и связанными рисками в соответствии с документом *Funds Management Governance Framework* [9] — он четко распределяет роли должностных лиц и комитетов. Также заключен специальный Меморандум о взаимопонимании между Банком Канады и Департамен-

том финансов по управлению казначейскими и кредитными рисками, предусматривающий обмен информацией и координацию действий по финансовым рискам.

При Департаменте финансов действует несколько консультативных комитетов, в состав которых входят представители Банка Канады. Они дают рекомендации по широкому кругу вопросов, включая фискальные риски. Однако центральная роль методологического руководства принадлежит Секретариату казначейства (аналог аппарата правительства по вопросам госуправления). Казначейство разрабатывает и адаптирует стандарты риск-менеджмента для всех федеральных ведомств, проводит мониторинг, аудит и консультирование в этой сфере. Ведомства обязаны внедрять системы корпоративного риск-менеджмента и ежегодно обновлять свои профили рисков (*Corporate Risk Profile*). В эти профили включаются ключевые риски достижения целей ведомства и программы управления ими. Профиль рисков увязывается с планом деятельности и бюджетом ведомства на год. Стандарт *Management Accountability Framework* требует от руководителей интегрировать оценку рисков в управление ресурсами. Кроме того, при подготовке федерального бюджета Департамент финансов делает поправку на риски в макропрогнозах, например, может закладывать более консервативный прогноз ВВП или цен на сырье, чем базовый, чтобы создать «буфер» по доходам бюджета. Такая «корректировка на неопределённость» в Канаде практиковалась в виде резервирования нескольких миллиардов канадских долларов в бюджетном плане на случай ухудшения конъюнктуры.

Канада известна использованием бюджетных буферов. В федеральном бюджете традиционно предусматривался резерв на случай непредвиденных обстоятельств (*Contingency Reserve*) и резерв по рискам прогноза (*Risk Adjustment*). Например, в 2000-х гг. правительство ежегодно закладывало резерв 3 млрд канадских долл. как страховку от негативных отклонений доходов. Эти средства либо не тратились, улучшая баланс, либо компенсировали выпадающие доходы при неблагоприятных событиях. Также на национальном уровне у Канады есть Стабилизационный фонд (*Fiscal Stabilization Fund*), из которого провинции могут получать выплаты, если их доходы резко упали по независящим от них причинам — фактически это страховой механизм горизонтального выравнивания рисков.

В ряде провинций приняты собственные стандарты риск-менеджмента. Например, Британская Колумбия официально внедрила национальный стандарт CAN/CSA-ISO 31000, определяющий ал-

горитм выявления и анализа рисков в государственном секторе. Субфедеральные бюджеты часто содержат разделы, посвященные фискальным рискам (волатильность цен на сырье, колебания трансфертов от федерации и т.п.) и механизмы реагирования (стабилизационные резервы, страхование и др.).

На местном уровне ключевым инструментом стало включение раздела о рисках в стратегические планы муниципалитетов. Например, муниципальный план может содержать риск-регистр с указанием основных рисков развития города (снижение налоговых поступлений, чрезвычайные ситуации, износ инфраструктуры) и меры реагирования. Если в плане нет отдельного раздела, часто присутствуют аналоги — *SWOT*-анализ, сценарии развития с негативным вариантом и т.д. Такой подход институционализирует риск-ориентированное планирование: документ официально фиксирует, что муниципалитет должен регулярно обновлять оценку рисков, а отсутствие обновления само по себе рассматривается как стратегический риск.

Германия воплощает несколько специфических подходов к управлению бюджетными рисками:

- конституционный долговой тормоз (*Schuldenbremse*): действующее бюджетное правило ограничивает структурный дефицит федерального бюджета величиной 0,35% ВВП, а для земель требует баланса (отказа от новых долгов). Это заставляет закладывать консервативные прогнозы доходов и жёстко контролировать расходы, снижая вероятность значительных отклонений. Правило фактически принуждает к созданию резервов в экономически благоприятные периоды;
- строгие правила перерасхода: бюджетное законодательство ФРГ не предусматривает значительных прав правительства тратить сверх утвержденных сумм без санкции парламента. Если появляются новые потребности, должен приниматься дополнительный бюджет или создаваться специальный фонд. Это дисциплинирует ведомства: они включают потенциальные риски в свои сметы заранее или страхуют риски через внебюджетные фонды. Например, для рисков, связанных с финансированием банков в кризис, был создан специальный фонд *SoFFin* (*Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung*), а для поддержки компаний в пандемию — экономический стабилизационный фонд. Такие фонды позволяют изолировать риски от основного бюджета, хотя и увеличивают государственный долг;
- резервные статьи в бюджете — строки, распределение которых уточняется по ходу исполнения бюджета. Они составляют небольшой процент

расходов. Например, резерв правительства (*Bundesregierung Allgemeine Reserve*) используется кабинетом министров для непредвиденных государственных нужд, резерв министерства финансов — для курсовых рисков долга, гарантий и т.п.;

- макроэкономический сценарный анализ: в ежегодном Отчете о стабильности (*Stabilitätsbericht*) [8] Немецкий федеральный банк готовит альтернативный негативный сценарий развития экономики и его влияние на основные бюджетные показатели (доходы, долг). Такой стресс-тест даёт количественную оценку чувствительности бюджета к изменению ВВП, безработицы, процентных ставок и др. (например, как повлияет рост инфляции на процентные расходы). По оценке экспертов, внедрение регулярных стресс-тестов бюджета помогает странам выявлять наиболее уязвимые места и заблаговременно принимать меры.

В Германии каждое министерство обязано осуществлять внутренний контроль и управление рисками в своей сфере. Федеральное министерство финансов выпустило руководства, требующие от ведомств классифицировать риски, связанные с их деятельностью, и предпринимать надлежащие меры. Например, министерство финансов классифицирует риски исполнения бюджета (снижение налоговых поступлений, юридические риски по судебным искам, колебания в расходах на социальные программы) и ежегодно докладывает об их мониторинге в парламент (в состав пояснительной записки к бюджету включается раздел о рисках исполнения).

В Германии действует Совет по стабильности (*Stabilitätsrat*) — совместный орган федерации и регионов, который отслеживает риски финансовой несостоятельности региональных бюджетов. Он проводит раннее предупреждение проблемных ситуаций, анализируя долговую нагрузку, бюджетный дефицит земель и прочие индикаторы. Если какой-то регион испытывает трудности, Совет разрабатывает план оздоровления. Этот механизм можно рассматривать как управление фискальными рисками на субнациональном уровне: он предотвращает перерастание региональных проблем в федеральные (т.е. риски необходимости спасения региона за счет федерального бюджета).

Как член ЕС Германия следует европейским требованиям по раскрытию фискальных рисков. Правительство публикует информацию о контингентных обязательствах (гарантиях, судебных рисках, обязательствах ГЧП). Так, в приложениях к федеральному бюджету Германии приводится перечень государ-

ственных гарантий (с указанием объемов и бенефициаров), это прозрачно показывает потенциальные расходы при реализации гарантий. Также Германия включилась в инициативы МВФ по повышению прозрачности: например, предоставляла данные для международного обзора по фискальным рискам (исследование 2016 г., сравнивавшее размеры и вероятность материализации разных рисков в странах мира).

Международные организации (МВФ и Всемирный банк) предлагают комплексный подход к интеграции рисков в бюджетный процесс, обобщая мировой опыт. МВФ в 2016 г. выпустил ключевой документ *Analyzing and Managing Fiscal Risks — Best Practices*, где рекомендуются следующие меры [12].

1. Идентификация и классификация рисков: правительству надлежит регулярно инвентаризировать все основные фискальные риски — макроэкономические (в том числе риск спада ВВП, изменений процентных ставок, колебаний цен на сырье), риски по обязательствам (государственные гарантии, деятельность госкомпаний, банковский сектор, внебюджетные фонды), стихийные и чрезвычайные риски, долговые риски и др. Каждому риску желательно присваивать количественную оценку вероятности и потенциального эффекта на бюджет [16].
2. Фискальные стресс-тесты: рекомендуется включать в бюджетный цикл стресс-тестирование — моделирование отклонения ключевых параметров. Например, оценить, как изменится дефицит и долг, если рост экономики замедлится на N процентных пункта относительно базового прогноза, или если процентные ставки вырастут на X пунктов. Такие тесты позволяют выявить зоны наибольшей уязвимости бюджета. По международным данным, наиболее дорого обходятся бюджету финансирование гарантий по кредитам и кризисы госпредприятий [13].
3. Фискальные риски в отчётности: МВФ предлагает составлять ежегодный отчет о фискальных рисках (*Fiscal Risk Statement*) как часть бюджетных документов. В таком отчете приводятся основные выявленные риски, их оценка (качественная и количественная), а также предпринимаемые меры управления. Это повышает прозрачность и дисциплинирует правительства.
4. Встроенные механизмы снижения рисков: рекомендуется заранее планировать меры, которые автоматически или оперативно вступят в силу при наступлении рисков. Таковыми могут стать страховые механизмы (страхование государственных активов от катастроф, схемы страхования цен на

сырье), контингентные бюджетные линии (заранее одобренные парламентом расходы, которые правительство может использовать при определенных условиях).

5. Бюджетные правила с учетом рисков: жесткие бюджетные правила могут не учитывать шоки, выходом может стать механизм временных и заранее оговоренных отступлений от правил при чрезвычайных обстоятельствах. Также рекомендуется создавать резервы в виде фондов благосостояния, резервных фондов, стабилизационных фондов — особенно для стран, зависимых от волатильных доходов (нефть, газ и пр.).
6. Институциональные аспекты: наилучших результатов достигают страны, где определены ответственные структуры за мониторинг рисков (например, отдельное подразделение в минфине или межведомственный комитет). Также полезно привлечение независимых экспертов, в ряде стран функции оценки рисков берет на себя независимый фискальный совет или счётная палата.

В России бюджетная система обладает своими особенностями — высокая доля сырьевых доходов, жесткое разделение полномочий между уровнями бюджета, незначительный горизонт планирования (три года официально, но фактически планирование ориентировано на годичную перспективу) и др. Тем не менее большая часть вышеописанных практик применимы и в нашей стране, необходимо лишь адаптировать инструменты. Приведём конкретные рекомендации по внедрению риск-ориентированного бюджетирования в России.

1. *Институциональное закрепление.* Назначить в Министерстве финансов РФ ответственный отдел (или расширить функции существующего департамента) для управления бюджетными рисками. Его задачи: координация подготовки ежегодного отчета о рисках, методология для федеральных органов, сведение информации от них. На уровне субъектов так же должны быть определены ответственные за риск-менеджмент бюджета (многие регионы уже ведут паспорта бюджетных рисков, но это распространено не повсеместно). Кроме того, рассмотреть создание консультативного совета при Минфине России с участием экспертов-практиков и представителей научного сообщества, который будет осуществлять оценку внешних рисков, повышая объективность и независимость анализа (по примеру Британии, не обязательно столь формально организованного).
2. *Методическое обеспечение.* Разработать и утвердить методику управления бюджетными рисками на федеральном уровне (постановление Прави-

тельства или приказ Минфина). В ней описать классификацию рисков, требования к их идентификации, формат предоставления сведений (риск-регистры), подходы к оценке, правила резервирования и отчетности. Для регионов Минфин мог бы выпустить рекомендации (в дополнение уже существующих указаний по бюджетному планированию и различных тематических писем [1; 2]). Отдельно разработать методические материалы по рискам для госпрограмм: утвердить типовой раздел паспорта госпрограммы «Риски и меры реагирования» и обязать заполнять его при разработке и актуализации программ.

3. *Включение в бюджетный процесс.* Внести изменения в Бюджетный кодекс РФ и смежное законодательство: дополнить требованием о включении оценки рисков в проекты федерального, региональных и местных бюджетов, включении нормы о фискальных рисках. Установить, что Правительство РФ при внесении бюджета публикует приложение «Основные категории бюджетных рисков и объемы резервирования» — это повысит статус документа. Для регионов: поощрять включение в законы о бюджете субъектов пояснительной записки с перечнем рисков.
4. *Улучшение практики резервирования.* Размер Резервного фонда, уже имеющегося в федеральном бюджете, может быть поставлен в зависимость от оценки рисков на год, гибко реагировать на их проявления, например, увеличением до 2–3% в случае ухудшения ситуации. Региональные бюджеты по аналогии могут использовать право увеличения резерва до 3%. Рассмотреть создание федерального страхового фонда на случай чрезвычайных ситуаций (у МЧС имеются резервы, однако более практичным мог бы стать механизм автоматического использования средств при ЧС определенной категории, без решения комиссии, для ускорения и повышения предсказуемости финансирования).
5. *Информационная система.* Доработать систему «Электронный бюджет» или сопутствующее программное обеспечение, включив модуль управления рисками. В идеале это представляет собой не простой реестр с перечнем рисков по разделам бюджета, а результат анализа, сводную карту рисков, например, в виде дашборда с указанием макрорисков, налоговых рисков, ожидаемого суммарного ущерба. Современные технологии (*Big Data*, машинное обучение) можно применить для мониторинга — например, анализировать оперативную информацию от официальных источников и показатели в реальном времени на предмет негативных сигналов.

6. *Подготовка кадров и повышение финансовой культуры.* Провести обучение сотрудников финансовых органов принципам риск-менеджмента. Возможно, внедрить обучение через ведущие университеты страны. Цель обучения — понимание ценности новых задач, далёких от бюрократической формалистики. Возможно установление позитивной мотивации через проведение конкурсов отчетов о бюджетных рисках с последующим премированием участников. В министерствах — учитывать в *KPI* руководителей наличие и качество риск-менеджмента (например, замминистра, курирующий бюджет программы, должен иметь показатель «не допустить превышения расходов сверх предусмотренных резервов» или «обеспечить подготовку плана антикризисных мер при *X* событии»).
7. *Пилотирование на отдельных сферах.* Начать внедрение с наиболее критичных и рискованных секторов: например, бюджет строительства инфраструктуры (большие проектные риски), здравоохранение (риски эпидемий, лекарственного обеспечения), бюджет социального страхования (риски безработицы, пандемии). В этих сферах отработать механизмы (риск-паспорта проектов, процент резервирования смет, страхование ответственности подрядчиков и т.д.) для последующего тиражирования.

Литература

1. Письмо Минфина России от 11.09.2023 № 02-10-08/1/86333 «Методические рекомендации по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков».
2. Письмо Минфина России от 14.11.2023 № 02-10-08/1/108308 «Методические рекомендации по проведению мониторинга реализации мер по минимизации (устранению) бюджетных рисков».
3. Ильин В.А. Национальные проекты России: особенности, эффективность реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин [и др.]; под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, Т.В. Усковой. — Вологда: ВолНЦ РАН, 2024. — 453 с.
4. Васюнина М.Л. Об управлении бюджетными рисками [Текст] / М.Л. Васюнина // Финансы и кредит. — 2017. — Т. 23. — № 40. — С. 2408–2419.
5. Косов М.Е. Идентификации и оценка бюджетных рисков за рубежом (лучшие практики управления государственными финансами) [Текст] / М.Е. Косов, О.В. Староверова // ЭКО. — 2023. — № 8. — С. 118–138.
6. Ларина И.А. Методы идентификации рисков и построение риск-модели государственных программ и проектов [Текст] / И.А. Ларина // Экономическая безопасность. — 2021. — Т. 4. — № 1. — С. 73–88. — DOI: 10.18334/ecsec.4.1.110867
7. Мусаев Г.М. Потенциальные риски при реализации национальных проектов и пути их нейтрализации [Текст] / Г.М. Мусаев // Social Phenomena and Processes. — 2023. — № 1. — С. 22–29.

8. *Роль Счётной палаты.* Использовать потенциал Счётной палаты как союзника в продвижении нового подхода. Использовать методику оценки зрелости систем управления рисками, разработанную Счётной палатой, в федеральных ведомствах и в регионах [17]. Включить соответствующие индикаторы в мониторинг госпрограмм, нацпроектов (Счётная палата делает заключения об их реализации — добавить критерий «учтены/не учтены риски»). Счётная палата может вести перечень высокорисковых проектов (по аналогии с *GAO High-Risk List*) и регулярно отчитываться о изменении ситуации по ним.

4. ОБСУЖДЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Адаптация риск-ориентированного бюджетирования в России — не одномоментное действие, а постепенный процесс изменения практик и мышления. Международный опыт отражает положительный результат: устойчивость государственных финансов, исключение шокового секвестирования, успешное завершение проектов в сложных условиях, доверие инвесторов и граждан. Применяя описанные практики, превращающие риск в управляемую величину, российская бюджетная система получит дополнительные механизмы для стабилизации и успешной реализации приоритетов даже в условиях неопределённости.

References

1. Pis'mo Minfina Rossii ot 11.09.2023 N 02-10-08/1/86333 «Metodicheskie rekomendatsii po otsenke byudzhety`kh riskov i vedeniyu reestra byudzhety`kh riskov».
2. Pis'mo Minfina Rossii ot 14.11.2023 N 02-10-08/1/108308 «Metodicheskie rekomendatsii po provedeniyu monitoringa realizatsii mer po minimizatsii (ustraneniyu) byudzhety`kh riskov».
3. Natsional'ny'e proekty` Rossii: osobennosti, e'ffektivnost' realizatsii: monografiya / V.A. Il'in [i dr.]; pod nauchny`m rukovodstvom V.A. Il'ina, A.A. Shabunovoj, T.V. Uskovoj. Vologda: VolNCz RAN, 2024. 453 p.
4. Vasyunina M.L. Ob upravlenii byudzhety`mi riskami. Finansy` i kredit, 2017, vol. 23, no. 40, pp. 2408–2419.
5. Kosov M.E., Staroverova O.V. Identifikatsii i otsenka byudzhety`kh riskov za rubezhom (luchshie praktiki upravleniya gosudarstvenny`mi finansami). E'KO, 2023, no. 8, pp. 118–138.
6. Larina I.A. Metody` identifikatsii riskov i postroenie risk-modeli gosudarstvenny`kh programm i proektov // E'konomicheskaya bezopasnost`. 2021, vol. 4, no. 1, pp. 73–88. DOI: 10.18334/ecsec.4.1.110867
7. Musaev G.M. Potentsial'ny'e riski pri realizatsii natsional'ny`kh proektov i puti ikh nejtralizatsii // Social Phenomena and Processes. 2023, no. 1, pp. 22–29.
8. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2023 [E'lektronny`j resurs]. URL: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/918766/c86a8c1add93b22f6d8b8ceb1df45e99/mL/2023-finanztstabilitaetsbericht-data.pdf> (accessed 29.09.2025).

8. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/918766/c86a8c1add93b22f6d8b-8ceb1df45e99/mL/2023-finanzstabilitaetsbericht-data.pdf> (accessed: 29.09.2025).
9. Funds Management Governance Framework [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/frameworks/funds-management-governance-framework/framework.html> (accessed: 29.09.2025).
10. The Disaster Relief Fund: Overview and Issues Updated January 22, 2024 (R45484) [Электронный ресурс]. URL: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/HTML/R45484.web.html (accessed: 29.09.2025).
11. Office of Management and Budget (OMB) Circular A-123, Management's Responsibility for Internal Control [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/circulars/A123/faq_a123_appx_a.pdf (accessed: 29.09.2025).
12. International Monetary Fund. Analyzing and Managing Fiscal Risks — Best Practices. IMF Policy Paper, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx> (accessed: 30.09.2025).
13. International Monetary Fund. Fiscal Risk Toolkit — Guidance on identifying, quantifying and managing fiscal risks, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/Fiscal-Risks/Fiscal-Risks-Toolkit> (accessed: 30.09.2025).
14. HM Treasury. Managing Fiscal Risks — Report presented to UK Parliament, 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725908/managing_fiscal_risks_final_print.pdf (accessed: 30.09.2025).
15. Karen Hardy, Allen Runnels. GAO. Enterprise Risk Management: A Guide for Government, 2016.
16. World Bank. Conceptualizing Disaster Risk-Based Budgeting and Exploring Practical Applications, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099112224161535007/p17951612cd3e10d61b605170d583c55dda> (accessed: 30.09.2025).
17. Методические рекомендации по оценке рисков при проведении стратегического аудита и аудита эффективности статистики [Электронный ресурс]. URL: https://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/file_with_title/metodicheskie_rekomendacii_po_ocenke_risikov_pri_provedenii_strategicheskogo_audita_i_audita_effektivnosti.pdf (дата обращения: 30.09.2025).
9. Funds Management Governance Framework [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/frameworks/funds-management-governance-framework/framework.html> (accessed 29.09.2025).
10. The Disaster Relief Fund: Overview and Issues Updated January 22, 2024 (R45484) [Электронный ресурс]. URL: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/HTML/R45484.web.html (accessed 29.09.2025).
11. Office of Management and Budget (OMB) Circular A-123, Management's Responsibility for Internal Control [Электронный ресурс]. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/circulars/A123/faq_a123_appx_a.pdf (accessed 29.09.2025).
12. International Monetary Fund. Analyzing and Managing Fiscal Risks — Best Practices. IMF Policy Paper, 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx> (accessed 30.09.2025).
13. International Monetary Fund. Fiscal Risk Toolkit — Guidance on identifying, quantifying and managing fiscal risks, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/Fiscal-Risks/Fiscal-Risks-Toolkit> (accessed 30.09.2025).
14. HM Treasury. Managing Fiscal Risks — Report presented to UK Parliament, 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725908/managing_fiscal_risks_final_print.pdf (accessed 30.09.2025).
15. Karen Hardy, Allen Runnels. GAO. Enterprise Risk Management: A Guide for Government, 2016.
16. World Bank. Conceptualizing Disaster Risk-Based Budgeting and Exploring Practical Applications, 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099112224161535007/p17951612cd3e10d61b605170d583c55dda> (accessed 30.09.2025).
17. Metodicheskie rekomendatsii po otsenke riskov pri provedenii strategicheskogo audita i audita effektivnosti statistiki [Электронный ресурс]. URL: https://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/file_with_title/metodicheskie_rekomendacii_po_ocenke_risikov_pri_provedenii_strategicheskogo_audita_i_audita_effektivnosti.pdf (data obrashheniya 30.09.2025).