

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2022, №6, Том 14 / 2022, No 6, Vol 14 <https://esj.today/issue-6-2022.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/79ECVN622.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Боднарчук, М. И. Бюджетные риски органов исполнительной власти в части расходов бюджета /

М. И. Боднарчук // Вестник евразийской науки. — 2022. — Т. 14. — № 6. — URL:

<https://esj.today/PDF/79ECVN622.pdf>

**For citation:**

Bodnarchuk M.I. Budget risks of executive authorities in terms of budget expenditures. *The Eurasian Scientific Journal*. 2022; 14(6): 79ECVN622. Available at: <https://esj.today/PDF/79ECVN622.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 338

**Боднарчук Матвей Иванович**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

Факультет «Экономики и бизнеса»

Магистрант

E-mail: bodnarchuk.matvey@yandex.ru

*Научный руководитель:* **Боташева Людмила Хасановна**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

Доцент Департамента экономической безопасности и управления рисками

Кандидат экономических наук, доцент

E-mail: LNBotasheva@fa.ru

## **Бюджетные риски органов исполнительной власти в части расходов бюджета**

**Аннотация.** В рамках статьи автор рассматривает вопрос, связанный с бюджетными рисками органов исполнительной власти. Автор акцентирует внимание на том, что бюджеты играют основополагающую роль в развитии экономики государства. Одной из важнейших задач является поддержание устойчивости и стабильности бюджета и бюджетной системы. В связи с этим, по мнению автора, особое внимание следует уделять бюджетным рискам. Отмечается, что бюджетная система выступает в качестве особого механизма, для которого характерно постоянное совершенствование и обновление составляющих элементов, а также норм, регулирующих ее. Для наглядного понимания функционирования рассматриваемой системы в статье представлена схема, на которой изображена бюджетная система России. Далее автор переходит к рассмотрению понятия «бюджетный риск». Приведены интерпретации разных авторов, а также Министерства финансов РФ. На их основе автор самостоятельно формулирует более широкое определение бюджетного риска. Помимо этого, в статье анализируется нормативная правовая база, регулирующая федеральный бюджет. Автор также раскрывает сущность управления бюджетными рисками и формулирует ряд его особенностей. По мнению автора, бюджетный риск недостаточно рассматривать только с точки зрения отклонения фактических результатов от прогнозируемых. Он акцентирует внимание на том, что при определении бюджетного риска необходимо обращать внимание не столько на суммы и их расхождения, сколько на фактическое выполнение поставленных целей и задач. В заключительной части статьи автор формулирует вывод о роли органов исполнительной власти в минимизации бюджетных рисков.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти; Минфин РФ; бюджет; бюджетная система; бюджетный риск; антикризисное управление; управление рисками; экономическая безопасность; стабилизация экономики

## Введение

Финансовое обеспечение обязательств государства в социальной сфере возложено по большей части на бюджеты субъектов РФ. При этом невозможно не отметить, что бюджеты играют важную роль в экономическом развитии не только регионов, но и государства в целом. Их значение усиливается проводимой в Российской Федерации государственной политикой.

Одной из основополагающих задач в развитии экономики выступает создание необходимых условий для поддержания устойчивости бюджета. Решение данной задачи в настоящее время усложняется санкционным давлением, оказываемым на Россию, напряженностью геополитической ситуации. В рамках данного вопроса особое внимание стоит уделять такому аспекту, как управление бюджетными рисками. Это подтверждается одним из направлений Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в Российской Федерации.

Некоторые специалисты говорят о том, что действующее законодательство не в полной мере способно регулировать процесс управления бюджетными рисками, что, в частности, приводит к бессистемному характеру управления.

Цель исследования — проанализировать влияние бюджетных рисков на деятельность органов исполнительной власти.

Объект исследования — расходы бюджета органов исполнительной власти.

Предмет — бюджетные риски в части расходов органов исполнительной власти.

## 1. Методы и материалы

При написании работы использовались общенаучные методы познания, такие как системный подход, статистические методы обработки массивов информации, методы анализа и синтеза. Были широко использованы индуктивный и дедуктивный методы, а также сравнительный анализ.

Для достижения данной цели в работе были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть бюджетную систему России;
- раскрыть сущность бюджетного риска;
- проанализировать нормативно-правовую базу, регулирующую бюджетную сферу;
- сформулировать рекомендации, способствующие устранению бюджетных рисков.

Исследование основывается на теоретических и методологических положениях, разработанных отечественными авторами, нормативно-правовых документах стратегического планирования, предложениях, раскрывающих перспективы разработки и реализации цифровой экономики на региональном уровне.

Различные аспекты цифровой экономики (трактование понятия, свойства цифровизации, направления развития) рассмотрены в работах Кутырева Ю.А. [1], Костиной Н.Н. [2], Антоновой Н.П. [3], Буяновой Е.А. [4] и других<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Цирин А.М., Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти. Методическое пособие. — "Издательство "Проспект", 2019.

Информационной базой исследования послужили Федеральные законы РФ, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, Бюджетный кодекс РФ, научные труды отечественных ученых, Интернет-ресурсы (официальные сайты) и зарубежные источники по тематике работы.

## 2. Результаты и обсуждения

Функционирование бюджетной системы является механизмом постоянно обновляющимся и совершенствующимся, поскольку, несмотря на устоявшиеся и проработанные некоторые процессы, многие из них не поддаются единой трактовке и дефиниции (рис.1).

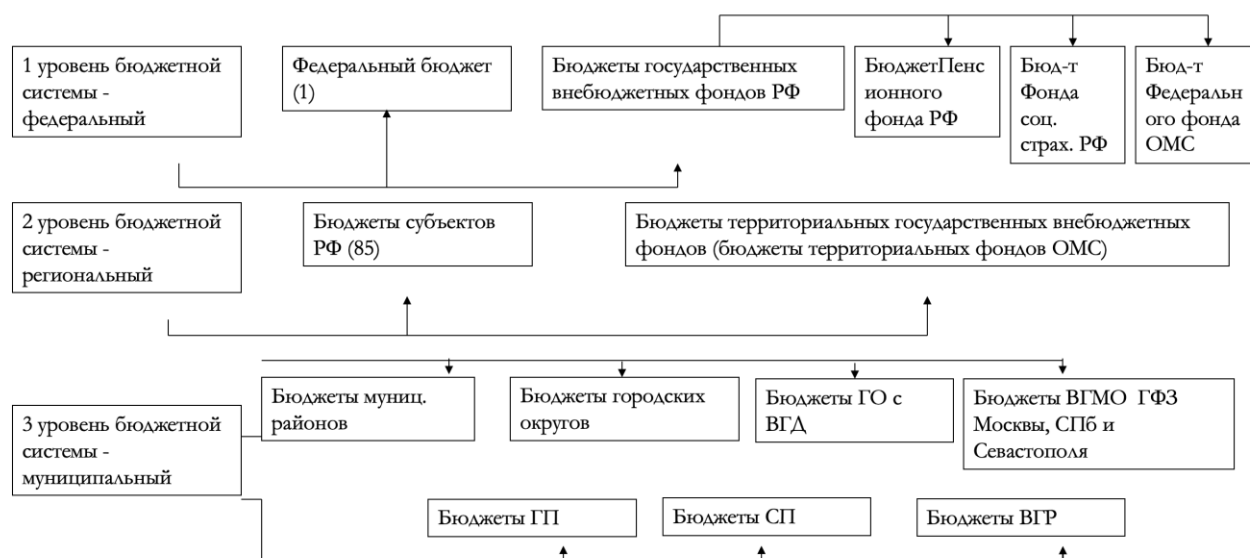


Рисунок 1. Бюджетная система РФ<sup>2</sup>

К таким процессам относится и определение бюджетного риска. Многие российские экономисты подходят к определению понятия с совершенно разных позиций. Так, Н.И. Яшина называет бюджетным риском вероятность расхождения фактических поступлений в бюджет, финансирования мероприятий от утвержденных федеральным законом о бюджете, другими словами — «вероятность неполного и несвоевременного получения доходов: поступления налогов и других платежей, доходов в целом и по каждому источнику, а также образование кредиторской задолженности из-за неполного финансирования мероприятий». Такой позиции придерживаются и другие экономисты, считая, что бюджетный риск — отклонение факта от плана.

В.В. Гамукин дополнительно обращает внимание на природу возникновения бюджетного риска — невозможность предсказать с максимальной точностью все грядущие события, вероятность несоответствия нормативно-правовых актов, ошибочное восприятие теории планирования и исполнения, злоупотребление чиновников.

С.В. Подобрывев, рассматривая бюджетный риск с позиции устойчивости бюджетной системы, определяет его как вероятность перехода границы устойчивости.

<sup>2</sup> «Бюджетный Кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

Д.В. Горохова, с позиции риск-контроллинга, определяет бюджетный риск как вероятность возникновения потерь бюджета вследствие воздействия факторов внешней среды и управленческих решений, оказывающих негативное влияние на устойчивость бюджетов и подлежащих количественной и качественной оценке.

Министерством финансов Российской Федерации с позиции внутреннего финансового аудита также дано определение бюджетного риска — это возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента главного администратора (администратора) бюджетных средств.

Если рассматривать риск как «опасность непредвиденных потерь, убытков, недополучения доходов, прибыли по сравнению с планируемым вариантом», то, действительно, бюджеты публично-правовых образований и органов, осуществляющих свою деятельность в соответствии с ними, находятся под постоянным риском [5]. На каждом этапе планирования бюджета на очередной финансовый год и на плановый период происходят изменения, чаще всего связанные с текущей ситуацией и в рамках мероприятий, целей и задач, потребность в которых имеется на момент формирования проекта бюджета. В очень редких случаях удастся предсказать, что масштабного может произойти в будущем, что по-настоящему поставит бюджеты под удар.

С другой стороны, исполнение бюджета без сильных внешнеэкономических, политических и др. потрясений не сопровождается значительными изменениями, то есть предвиденные потери не попадают под определение риска [6]. Так, федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 08.12.2020 № 385-ФЗ на 2021 год было предусмотрено 18 261,7 млрд рублей на расходы федерального бюджета, тогда как в соответствии с федеральным законом от 14.07.2022 № 249-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» в связи со сложившейся экономической ситуацией было исполнено 24 762,1 млрд рублей, притом доходы бюджета превысили расходы на 524,3 млрд рублей, хотя планировался дефицит в объеме 2 755,0 млрд рублей. М.М. Мишустин, А.Г. Силуанов и А.Л. Кудрин отметили, что «правительство за пять лет выполнило впервые бюджет на 97,5 %», несмотря на существенные дополнительные расходы, удалось сохранить макроэкономическую устойчивость, исполнить годовой план за 10 месяцев, при этом такого результата получилось достичь в условиях продолжающейся пандемии.

Рассмотрим понятие управления бюджетными рисками (рис. 2).

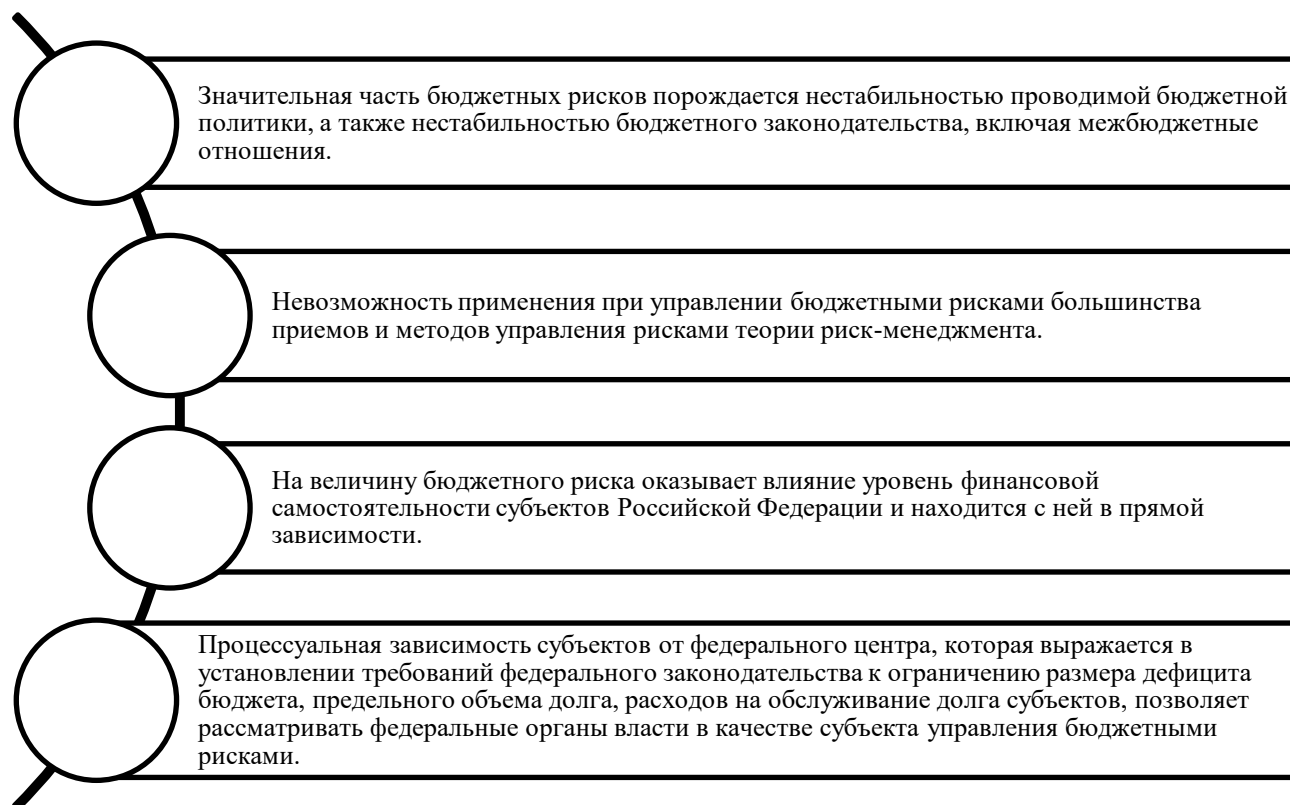
#### Управление бюджетными рисками

- Совокупность мероприятий, приемов и методов, осуществляемых отдельными участниками бюджетного процесса, позволяющая в определенной степени прогнозировать наступление непредвиденных событий и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий с целью обеспечения своевременности и полноты исполнения расходных обязательств.

#### *Рисунок 2. Понятие управления бюджетными рисками<sup>3</sup>*

Помимо этого, по мнению автора, в рамках рассматриваемого вопроса целесообразным является изучение специфики управления бюджетными рисками (рис. 3).

<sup>3</sup> Гамукин В.В. Бюджетные риски: среда, система, случай // Тюмень: Изд-во ТюмГУ. — 2015.



*Рисунок 3. Особенности управления бюджетными рисками<sup>3</sup>*

Недоисполнение бюджетов в течение финансового года чаще всего связано с экономией в результате проведения конкурсных процедур по статьям расходов, предусмотренных на закупки, когда фактическая стоимость приобретения товаров, проведения работ, оказания услуг оказалась ниже запланированной. Таким образом, неполное исполнение бюджетных средств будет почти всегда. С другой стороны, расходы на фонд оплаты труда, налоги, штрафы, командировки и др. спрогнозировать гораздо проще, а значит и исполнение по ним будет выше [7].

В то же время в бюджетной системе предусмотрен механизм по регулированию остатков такого рода — в соответствии с п. 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» «получатели бюджетных средств федерального бюджета завершают расчеты по государственным контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг ... не позднее 1 октября текущего финансового года». Незаконтрактанные лимиты бюджетных обязательств отзываются Федеральным казначейством у всех получателей бюджетных средств. Это позволяет, во-первых, усилить контроль за контрактной системой внутри органа исполнительной власти, а во-вторых, сдать неиспользованные остатки бюджетных средств в резервный фонд, улучшая качественный показатель исполнения бюджета.

Это подтверждает, что бюджетный риск недостаточно рассматривать только с точки зрения отклонения фактических результатов от прогнозируемых. Более того, увязка бюджетного риска с финансово-хозяйственной составляющей тоже скорее всего будет некорректна. В финансово-кредитном энциклопедическом словаре есть другая дефиниция риска — вероятность наступления событий с негативными последствиями. Такое определение лучше характеризует бюджетный риск.

Бюджет — отражение запланированных государством мероприятий и целей, способствующих достижению стратегических задач. Формирование бюджета рассматривается прежде всего с точки зрения составления плана работ, требуемых к реализации в плановом периоде, чем с распределения бюджетных ассигнований, доступных тому или иному органу исполнительной власти, и дальнейшего обсуждения мероприятий, на которые эти бюджетные средства можно выделить [8]. Из этого можно сделать вывод, что при определении бюджетного риска необходимо обращать внимание не столько на суммы и их расхождения, сколько на фактическое выполнение поставленных целей и задач.

В то же время в реальности бюджетные риски могут возникнуть не только в результате внутреннего управления и добросовестного или недобросовестного принятия решений органами исполнительной власти, но и структурным путем — ввиду экономических и политических изменений, нормативно-правового обеспечения, техногенных катастроф, катаклизмов. Так, в 2020–2021 годах возникновение бюджетных рисков обусловлено пандемией COVID-2019, карантинными мерами и необходимостью в дополнительном финансировании медицинских и социальных организаций. В таких случаях запускается процесс перераспределения бюджетных ассигнований с органов исполнительной власти, чья деятельность может быть перенесена на второй план, на органы исполнительной власти, чья деятельность остро необходима [9].

Хотя с трудом исполнение бюджета по расходам на 95,7 % можно охарактеризовать с позитивной или негативной стороны в такой ситуации, поскольку важнее определить быстро ли удалось среагировать на возникший кризис, была ли оказана необходимая помощь в полном объеме, получится ли обеспечить население рабочими местами. То же можно сказать и про органы исполнительной власти отдельно — многие федеральные службы откладывают выполнение своих непосредственных задач, из-за чего факт и план с высокой вероятностью не совпадут больше, чем в предыдущие периоды, а службы, чья деятельность необходима, с высокой вероятностью не исполнят весь объем бюджетных обязательств из-за возросшей нагрузки и частой сменяемости целей и задач [10].

Другим примером бюджетного риска в нестабильных условиях могут быть командировочные расходы. Сменяющиеся карантинные ограничения ставили под большой риск исполнение бюджетных обязательств по данному виду расходов — командировки могли быть отменены ввиду возобновленных ограничений и бюджетные ассигнования, предусмотренные, в том числе, на покупку билетов, оставались бы неисполненными.

Таким образом можно сделать вывод, что при определении бюджетного риска необходимо сначала проанализировать нынешнюю ситуацию в стране и мире. В случае, если внешние угрозы отсутствуют, то бюджетный риск — это производная от результатов фактической реализации запланированных мероприятий, значение которой несущественно, в случае если существует внешний раздражитель, то бюджетный риск — это вероятность неосуществления мероприятий, напрямую связанная с этим раздражителем.

### Выводы

Таким образом, хотелось бы подчеркнуть, что бюджетный риск чаще всего рассматривается экономистами исключительно с финансовой точки зрения, с позиции отклонения фактически исполненных бюджетных обязательств от запланированных. Однако риск — это вероятность наступления негативных событий. Возникшая в процессе исполнения бюджета экономия бюджетных средств или несоответствующие плановым показателям результаты вовсе не означают, что последствия будут негативными.

По мнению автора, в первую очередь органы исполнительной власти созданы для осуществления функций, способствующих развитию государства, достижению поставленных целей. Главным вопросом при распределении бюджетных ассигнований является не о том, на что можно потратить деньги, а что необходимо реализовать в установленные сроки. По этой причине бюджетный риск должен быть непосредственно связан с осуществляемыми мероприятиями, итоги выполнения которых и определяют качество исполнения бюджета.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Кутырев Ю.А. Совершенствование контроля в бюджетной сфере в условиях принятия Федеральных стандартов внутреннего финансового аудита // Вестник Евразийской науки. — 2020 № 6. — URL: <https://esj.today/PDF/09ECVN620.pdf>.
2. Костина Н.Н., Герасимова Ю.А. Принципы и факторы минимизации бюджетных рисков // Инновационные, финансовые и экономические аспекты информационной экономики XXI века. — 2020. — С. 138–145.
3. Антонова Н.П., Богданова Р.М. Финансово-бюджетные риски и их влияние на современное состояние финансовой системы // Новые направления научной мысли. — 2020. — С. 21–26.
4. Буянова Е.А. Управление бюджетными рисками субъектов российской федерации // Актуальные проблемы развития финансового сектора. — 2019. — С. 69–78.
5. Казаковцева М.В. Внедрение риск-ориентированного финансового менеджмента в сфере государственного управления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». — 2021. — Т. 7. — № 3(27). — С. 295–300.
6. Сергеев С.А. Федеральное законодательство, регулирующее бюджетный процесс в субъектах российской федерации // Вопросы развития современной науки и техники. — 2021. — № 5. — С. 287–295.
7. Алфименко С.С. Риски бюджетного процесса: от совершенствования понятийного аппарата к методологии минимизации // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2020. — № 1(121). — С. 135–143.
8. Санникова И.Н., Приходько Е.А. Обеспечение финансовой безопасности региона как эффективный инструмент бюджетной политики // Экономика Профессия Бизнес. — 2019. — № 1. — С. 48–55.
9. Гусарова Л.В., Исаев Э.А., Федченко Е.А. Финансовый менеджмент в государственном секторе // Экономика отраслевых рынков: формирование, практика и развитие. — 2021. — С. 67–75.
10. Барсегян Л.А., Костоглодова Е.Д. Основные направления бюджетного обеспечения бюджетной устойчивости в условиях ликвидации последствий коронавирусной инфекции в Ростовской области // Научный вектор. — 2021. — С. 182–185.

**Bodnarchuk Matvey Ivanovich**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia  
E-mail: bodnarchuk.matvey@yandex.ru

*Academic adviser:* **Botasheva Lyudmila Khasanovna**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia  
E-mail: LHBotasheva@fa.ru

## **Budget risks of executive authorities in terms of budget expenditures**

**Abstract.** within the framework of the article, the author considers the issue related to the budgetary risks of the executive authorities. The author focuses on the fact that budgets play a fundamental role in the development of the state economy. One of the most important tasks is to maintain the sustainability and stability of the budget and the budgetary system. In this regard, according to the author, special attention should be paid to budgetary risks. It is noted that the budget system acts as a special mechanism, which is characterized by constant improvement and updating of the constituent elements, as well as the rules governing it. For a visual understanding of the functioning of the system under consideration, the article presents a diagram that depicts the budget system of Russia. Further, the author proceeds to consider the concept of "budget risk". Interpretations of various authors, as well as the Ministry of Finance of the Russian Federation, are given. Based on them, the author independently formulates a broader definition of budget risk. In addition, the article analyzes the legal framework governing the federal budget. The author also reveals the essence of budget risk management and formulates a number of its features. According to the author, it is not enough to consider the budget risk only from the point of view of the deviation of actual results from the predicted ones. He focuses on the fact that when determining budget risk, it is necessary to pay attention not so much to the amounts and their discrepancies, but to the actual fulfillment of the goals and objectives. In the final part of the article, the author formulates a conclusion about the role of executive authorities in minimizing budget risks.

**Keywords:** executive authorities; Ministry of Finance of the Russian Federation; budget; budget system; budget risk; anti-crisis management; risk management; economic security; economic stabilization