

ВЛИЯНИЕ РИСКОВ В КОНТРОЛЬНОЙ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЕЗУЛЬТАТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ СУБСИДИЙ

THE IMPACT OF RISKS IN CONTROL AND EXPERT-ANALYTICAL ACTIVITIES ON THE RESULT OF THE USE OF INTER-BUDGETARY SUBSIDIES

Ефимова Нина Павловна, доктор экономических наук, профессор,
ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Фокина Екатерина Михайловна, студентка 1 курса магистратуры,
ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Efimova N.P. efimova@fondgkh.ru

Fokina E.M. fokina_k@mail.ru

Аннотация

В экономике наиболее развитой сферой исследований является бюджет и проблемы, связанные с его исполнением. Несмотря на многочисленные исследования инструментов повышения эффективности использования государственных ресурсов, существует множество проблем использования бюджетных средств. Целью исследования данной статьи является изучение влияния рисков при использовании межбюджетных субсидий в рамках контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Были изучены некоторые аспекты использования межбюджетных субсидий, выделяемых из федерального бюджета, поскольку их объем ежегодно увеличивается, а также механизмы мониторинга, аудита и контроля с увязкой изучения бюджетных рисков.

Annotation

In economics, the most developed sphere of research is the budget and the problems associated with its execution. Despite of numerous studies of tools to

improve the efficiency of the use of public resources, there are many problems of using budget funds. The purpose of the research for this article was to study the impact of risks when using inter-budgetary subsidies in the framework of control and expert-analytical activities. Certain aspects of the use of inter-budgetary subsidies allocated from the federal budget were studied, since their volume increases annually, as well as mechanisms for monitoring audit and control with the linking of the study of budget risks.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, межбюджетные трансферты, межбюджетные субсидии, бюджетные риски.

Keywords: budget, budget funds, inter-budget transfers, inter-budget subsidies, budget risks.

В экономической науке, пожалуй, самой разработанной областью исследования является бюджет и связанные с его исполнением проблемы. Инструменты повышения эффективности использования государственных ресурсов постоянно изучается учеными, политиками, да и всеми гражданами.

И несмотря на многочисленные исследования, проблем при использовании бюджетных средств, по-прежнему, достаточно. Не случайно, Председатель Государственной думы В. Володин в своем выступлении подчеркнул, что работа над отчетом об исполнении бюджета 2020 года показала необходимость повышать эффективность управления и расходования каждого бюджетного рубля¹.

Актуальной является также роль Счетной палаты Российской Федерации в плоскости главного контрольно-аналитического центра по выявлению и оценке рисков показателей федерального бюджета.

Целью исследования для данной статьи стало изучение влияния рисков при использовании межбюджетных субсидий в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В этой связи нами изучены отдельные аспекты использования межбюджетных субсидий,

¹ Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/52493/>

выделяемых из федерального бюджета, поскольку объем их ежегодно возрастает, а также механизмы мониторинга аудита и контроля с увязкой исследования бюджетных рисков.

1. Место межбюджетных субсидий в структуре межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации за период с 2015 года по 2024 годы

Межбюджетные субсидии, являясь одним из дополнительных инструментов горизонтального выравнивания, предоставляются на условиях софинансирования мероприятий в целях реализации федеральной политики.

На основании данных об исполнении федерального бюджета в части исполнения межбюджетных трансфертов, можно констатировать, что объем межбюджетных субсидий ежегодно возрастает.

Например, в общем объеме межбюджетных трансфертов, выделяемых регионам, в 2021 году объем субсидий составляет 1 249,4 млрд. рублей, на 2022 год предусмотрено их увеличение на 149,5 млрд. рублей по сравнению с предыдущим годом, на 2023 – на 135,2 млрд. рублей.

Структура межбюджетных трансфертов, предоставленных субъектам Российской Федерации в 2015 – 2020 годах, и за период с 2021 по 2024 годы, предусмотренных в федеральном бюджете, представлена на рисунке 1².

² Показатели 2021 года базируются на основе данных Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/project-2022>

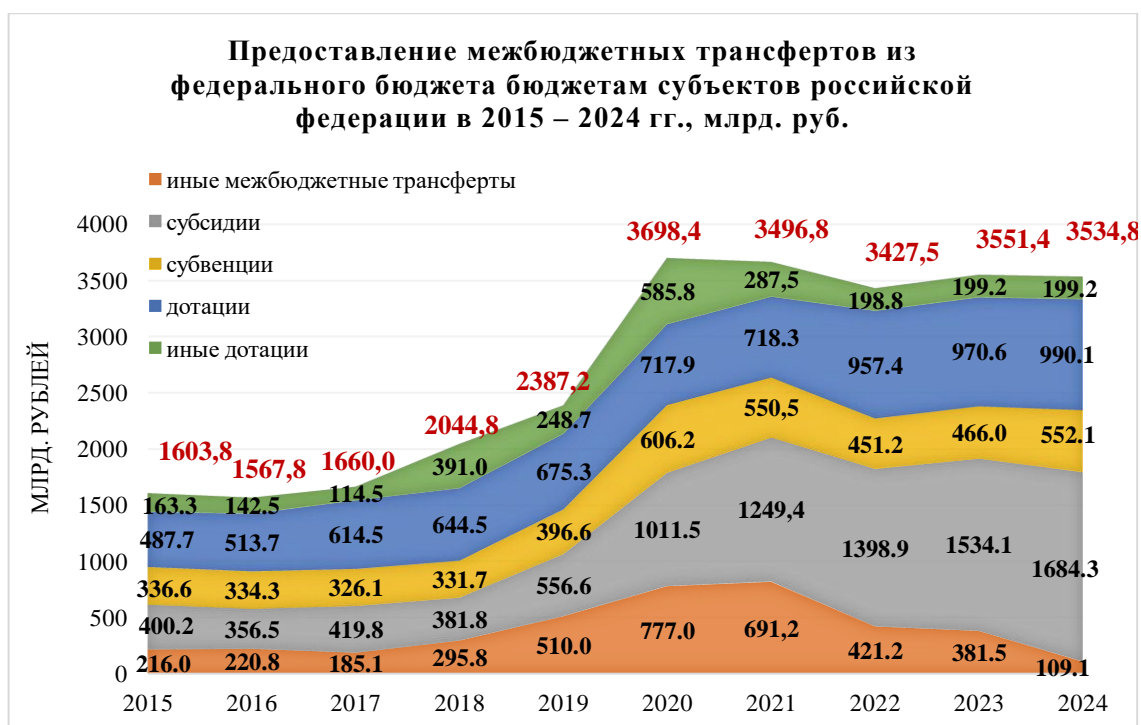


Рисунок 1. Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов российской федерации в 2015–2024 гг., млрд. руб.

Информация о процентном соотношении межбюджетных трансфертов, предусмотренных регионам на 2022 год и последующие 2023 и 2024 годы, представлена в таблице 1.

Таблица 1. Объем межбюджетных трансфертов на 2022-2024 гг.

Наименование	2021 год (оценка)	2022 год	2023 год	2024 год
Межбюджетные трансферты (всего), в том числе:	3 496,8	3 201,2	3 337,5	3 387,3
Дотации	1 005,8	957,4	970,6	990,1
% в общем объеме	28,8	29,9	29,1	29,2
Субсидии	1 249,4	1 444,3	1 571,2	1 740,8
% в общем объеме	35,7	45,1	47,1	51,4
Субвенции	550,5	448,8	463,9	549,7
% в общем объеме	15,7	14,0	13,9	16,2
Иные межбюджет-ные трансферты	691,2	350,7	331,7	106,7

Наименование	2021 год (оценка)	2022 год	2023 год	2024 год
% в общем объеме	19,8	11,0	9,9	3,2

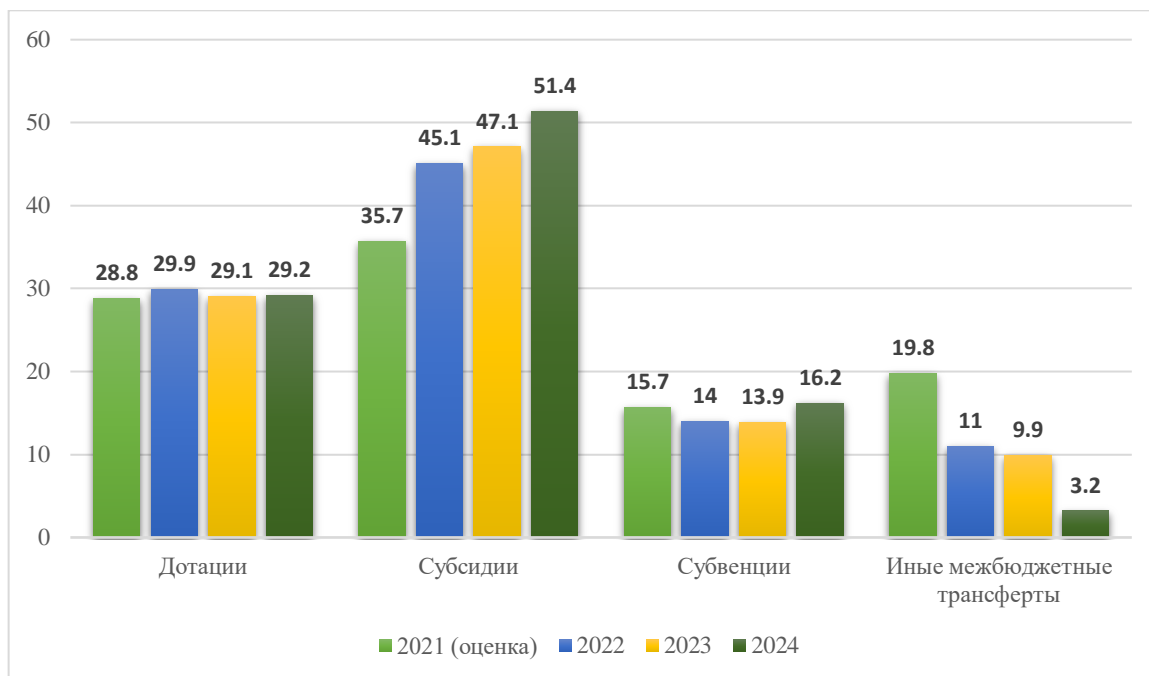


Рисунок 2. Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов, %

На рисунке 2 можно отметить последовательный рост доли субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов с 35,7% в 2021 году до 51,4% в 2024 году, тогда как доля дотаций в рассматриваемом периоде колеблется в пределах 28,8-29,9%. Субвенции в общем объеме межбюджетных трансфертов занимают 15,7% в 2021 году, 14% в 2022 году, 13,9% в 2023 году и 16,2% в 2024 году. За счет роста доли перечисленных трансфертов наблюдается резкое снижение доли иных межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов с 19,8% в 2021 году до 3,2% в 2024 году.

При этом ежегодно увеличивается количество видов субсидий, предоставляемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

Например, в 2019 году в регионы было направлена 95 субсидий, в 2020 году – 117, в 2021 – 120. На 2022 год федеральным законом о бюджете предусмотрено предоставление 141 субсидии, что на 21 субсидию больше, чем

предусмотрено на 2021 год в федеральном бюджете, на 2023 год – 137 субсидий, на 2024 год – 143 субсидии³.

В рамках исследования, проанализирована доля дотаций и субсидий в структуре межбюджетных трансфертов, предоставляемых регионам из федерального бюджета, что видно и рисунка 3.

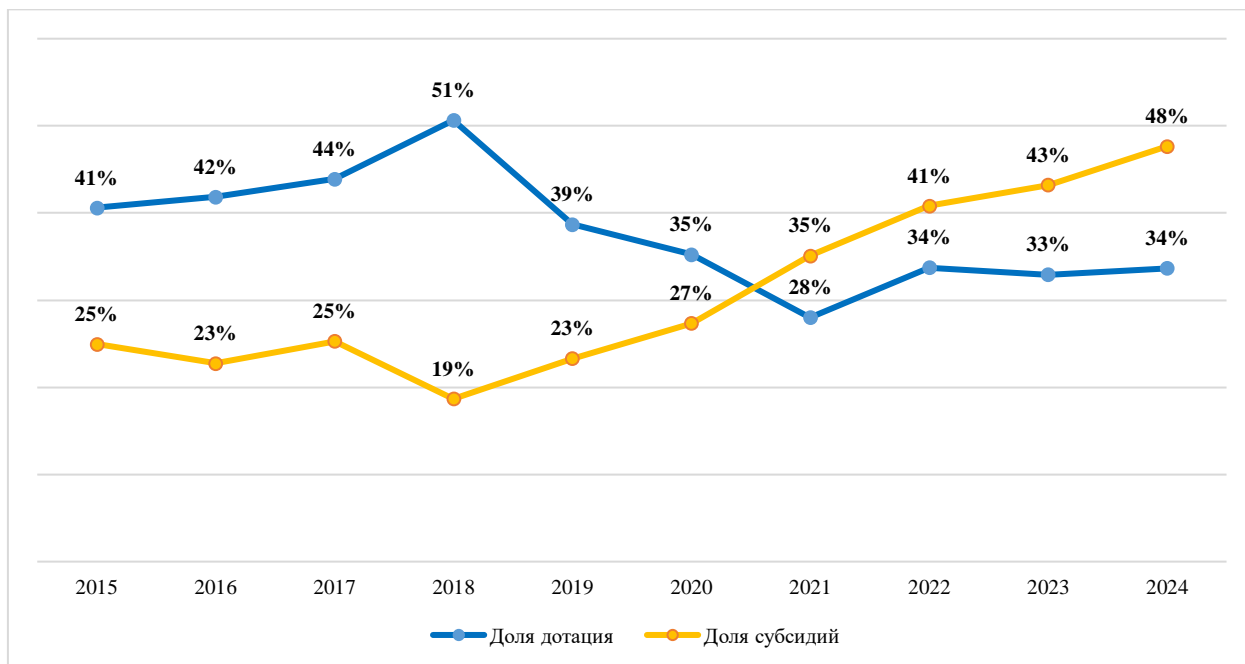


Рисунок 3. Доля дотаций и субсидий в структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2015 – 2024 гг., %

Проведенный анализ характеризует ежегодный рост межбюджетных субсидий. При этом межбюджетные субсидии предоставляются как в рамках национальных проектов, в рамках государственных программ, а также в рамках реализации совместных полномочий. Такая поддержка, несомненно, важна для регионов.

Вместе с тем, финансовая поддержка региональных бюджетов в формах субсидий также имеет ряд рисков. Главные из них – многоканальность, многовариантность видов субсидиарной финансовой помощи субъектам Российской Федерации, что ведет к распылению и малой отдаче

³ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/project-2022>

государственных средств, затрудняет контроль за их расходованием. В этой связи необходимо изменение качества контроля и аудита для обеспечения эффективного и целевого их использования.

2. Проблемы применения инструментария по минимизации и выявлению бюджетных рисков в рамках исполнения межбюджетных субсидий

В современных условиях развития экономики любой вид деятельности экономического субъекта сопряжен с риском. Так, что же такое риск. Питер Бернстайн в книге⁴, посвященной истории управления риском, указывает, что риск в переводе от староитальянского *riscari* означает «отважиться», то есть риск в этом смысле – это скорее выбор, нежели жребий.

В словаре Вебстера (*Websters Encyclopedic Unabridged Dictionary*) риск определяется как вероятность ущерба или потерь, то есть риск относится к возможности наступления какого-либо неблагоприятного события.

В этой связи умение выявлять, идентифицировать риски и снижать их негативные последствия является важным аспектом функционирования. В экономической науке проблема бюджетных рисков и их оценки в настоящее время остается недостаточно изученной. В первую очередь это объясняется многогранностью и сложностью данного явления, а также недостаточностью наработанного, как методического, так и практического опыта по воздействию на бюджетные риски.

Бюджетный риск имеет специфику, связанную с особенностями бюджетного процесса, в связи с чем и исследование таких рисков многогранно и требует системной мониторинговой работы.

Бюджетный риск можно трактовать как вероятность отклонения бюджетных показателей от запланированных и прогнозных значений, в результате наступления событий, негативно влияющих на выполнение бюджетных процедур, осуществляемых в условиях неопределенности.

⁴ Бернстайн П. Против богов: укрощение риска: пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С.26.

При этом на стадиях планирования и исполнения бюджета в современном бюджетном процессе практически не используется понятие «бюджетный риск». Только с учетом принятия в 2020 году федеральных стандартов по регламентации деятельности внутреннего финансового аудита и внутреннего государственного (муниципального) контроля активно началась эта работа.

В этой связи на современном этапе одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления, является управление финансовыми, в том числе бюджетными рисками, способствующее снижению вероятности возникновения рисков и негативных последствий их воздействия.

Одним из инструментов качества контроля и аудита является выявление, анализ и оценка бюджетных рисков. Насколько системно будут выявляться и оцениваться бюджетные риски, в том числе при использовании межбюджетных субсидий, пока информации фактически нет.

Вместе с тем, в Заключении Счетной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2020 год, отмечается значительное количество недостатков, которые несомненно можно было избежать, если бы были идентифицированы бюджетные риски.

В ходе проведения контрольных мероприятий установлены факты несоблюдения требований и условий, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 1803 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – постановление № 1803) в части нарушения сроков заключения дополнительных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Так, в нарушение пункта 4 постановления № 1803 Рострудом по пяти направлениям расходов заключены дополнительные соглашения с субъектами Российской Федерации до вступления в силу распоряжения Правительства

Российской Федерации от 21 августа 2020 г. № 2142-р, устанавливающего перераспределение или сокращения объемов межбюджетных трансфертов.

В нарушение пункта 7 постановления № 1803 Минцифры России заключило дополнительное соглашение с Приморским краем с нарушением установленного срока на 36 рабочих дней⁵.

В целом Счетная палата Российской Федерации в заключении отмечает, что отдельными главными распорядителями не был осуществлен надлежащий контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий и других обязательств, установленных в соглашениях, в результате отмечается низкая исполнительская дисциплина уполномоченных органов исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации в части обеспечения достижения значений результатов использования субсидий.

3. Выявление рисков в результате контрольной и экспертно-аналитической деятельности и их влияние на эффективность использования межбюджетных субсидий

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»⁶ отмечается, что отдельные субсидии предусмотрены в отсутствии необходимых документов для их обоснования, что является свидетельством о наличии бюджетных рисков при их исполнении.

Например, нами в ходе исследования выборочно проанализированы материалы, представленные аудиторами в заключении Счетной палаты Российской Федерации на законопроект, представленные в таблице 2, которые

⁵ Заключение Счетной палаты Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2020 год // Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/Itog-2020>

⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/project-2022>

являются подтверждением необходимости работы с бюджетными рисками уже на стадии формирования бюджета по субсидиям.

Таблица 2. Нарушения и недостатки в рамках предоставления субсидий

Назначение субсидии	Отмеченные нарушения и недостатки	Сумма (млн. рублей)
бюджету Республики Татарстан на финансовое обеспечение дорожной деятельности по проектам, реализуемым с применением механизма государственно-частного партнерства	Росавтодором обоснования бюджетных ассигнований на указанную субсидию не формировались	5 000,0
на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации в рамках госпрограммы «Развитие культуры»	В обоснованиях бюджетных ассигнований в разделе 3.1 по ряду объектов капитального строительства отсутствует информация о правовом акте, а также сведения о проектной документации и о заключении государственной на экспертизы проектную документацию	1 934,2
на развитие сети учреждений культурно-досугового типа	По состоянию на 17 сентября 2021 года по данным ГИИС «Электронный бюджет» представлен расчет распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2022 -2024 годы в объеме не соответствующем ОБАС.	6 141,8
на подготовку управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации	В системе ГИИС «Электронный бюджет» в ОБАС не указаны показатели, применяемые для расчета распределения общего объема субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации в соответствии с Правилами № 316 (7)7 .	50,0

Назначение субсидии	Отмеченные нарушения и недостатки	Сумма (млн. рублей)
<p>бюджету Кемеровской области - Кузбассу на реализацию мероприятий программы социально-экономического развития Кемеровской области - Кузбасса в целях софинансирования строительства объектов инфраструктуры, необходимых для снятия инфраструктурных ограничений в муниципальных образованиях Кузбасса при реализации новых инвестиционных проектов</p>	<p>По информации Минэкономразвития России, указанные бюджетные ассигнования планируются для 20 объектов капитального строительства, при этом, по состоянию на конец проверки, проектно-сметная документация составлена только на 1 объект. Информация о наличии положительного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» на проектно-сметную документацию по указанному объекту в Минэкономразвития России отсутствует. С учетом изложенного выделение бюджетных ассигнований до разработки проектной документации и прохождения экспертизы, не исключает вероятности неосвоения бюджетных ассигнований на указанные цели в планируемом периоде.</p>	200,0
<p>на реализацию подпрограммы «Гражданская авиация и аэронавигационное обслуживание» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»</p>	<p>По указанной субсидии предусмотрены бюджетные ассигнования на мероприятия по реконструкции объекта аэропорт Грозный «Северный» Аэровокзальный комплекс. По состоянию на 28 сентября 2021 года положительное заключение ФАО «Главгосэкспертиза России» на разрабатываемые проектно-изыскательские работы не получено. Проектно-сметная документация по объекту отсутствует. Планируемый срок получения утвержденной проектно-сметной документации 2021 год.</p>	2 040,6

Выявленные аудиторами Счетной палаты Российской Федерации недостатки при планировании субсидий, являются подтверждением наличия различных рисков в деятельности соответствующих органов.

Как следует из представленной информации, отсутствие у субъектов Российской Федерации разработанной проектно-сметной документации на объекты капитального строительства, осуществляемые за счет межбюджетных субсидий в конечном итоге приведет к нарушениям при исполнении межбюджетных субсидий и к неполному их освоению.

Заключение

Межбюджетные субсидии занимают одно из ключевых мест в структуре межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации за период с 2015 года по 2024 годы, объемы и их количество ежегодно растет. Принимая на себя роль инструмента горизонтального выравнивания, межбюджетные субсидии способствуют реализации федеральной политики в области предоставления межбюджетных трансфертов региональным бюджетам.

Значимую роль играет выявление, анализ и оценка бюджетных рисков, связанных с распределением межбюджетных трансфертов. Однако, четко отлаженный механизм выявления, оценки и минимизации таких рисков на современном этапе развития межбюджетных отношений в контрольной и экспертно-аналитической деятельности не сформирован.

Таким образом, можно сделать вывод о значимости информационной неопределенности, объемы которой увеличиваются и происходит расширение информационного пространства вместе с повышением вероятности возникновения бюджетных рисков.

Проверка использования межбюджетных трансфертов и влияние рисков в контрольной и экспертно-аналитической деятельности представляют собой огромный пласт работ, для которых важно качество и полнота входящей информации, а также способы получения такой информации и методы ее обработки и обобщения, которые должны быть крайне надежными и

объективными. Следовательно, риск связан с угрозой полной или частичной потери этих качеств поступающей информации и данных.

В результате исследования определена взаимосвязь оценки риска возникновения злоупотреблений с проблемой обеспечения осмотрительности и осторожности при ведении бухгалтерского учета, выявлены все формы раскрытия информации о рисках, которым подвержена организация, включая документирование рисков и формирование отчетных данных.

Литература

1. Айвазов А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона // Аудит и финансовый анализ, № 1, 2015 - с. 325-327.
2. Бернстайн П. Против богов: укрощение риска: пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С.26.
3. Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. Общая теория рисков. М.: Издательский центр «Академия», 2013 - 368 с.
4. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Управление бюджетными рисками: миф или реальность? // TERRA ECONOMICUS, 2016 - т. 8, № 3, с. 119-125.
5. Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А., Ганган А.С. О проблемах предоставления межбюджетных субсидий регионам // Российское предпринимательство. 2015. № 16 (24) С. 4393–4403.
6. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. и т.д. Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021–2023 годах.
7. Фрумина С.В. Проблемы предоставления субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации// Финансы и банки. Сентябрь-октябрь, 5, 2016.
8. Яшина Н.И. Определение бюджетных рисков Нижегородской области на основе исполнения доходной и расходной части бюджета / Н.И. Яшина, Н.Н. Прончатова-Рубцова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – №4 (36). – С. 16–24. – (Социальные науки).

Literature

1. Aivazov A.A. Budget risks and their impact on the financial stability of the region // Audit and financial analysis, No. 1, 2015 - pp. 325-327.
2. Bernstein P. Against the Gods: the taming of risk: per. from English M.: Olympus-Bines, 2000. p.26.
3. Vishnyakov Ya.D., Radaev N.N. General theory of risks. M.: Publishing Center "Academy", 2013 - 368 p.
4. Grebennikova V.A., Stepanova E.A. Budget risk management: myth or reality? // TERRA ECONOMICUS, 2016 - vol. 8, No. 3, pp. 119-125.
5. Deryugin A.N., Arlashkin I.Yu., Proka K.A., Gangan A.S. On the problems of providing inter-budgetary subsidies to regions // Russian entrepreneurship. 2015. No. 16 (24) pp. 4393-4403.
6. Molchanov I.N., Molchanova N.P., etc. Improving inter-budgetary relations and spatial development in 2021-2023.
7. Frumina S.V. Problems of providing subsidies from the federal budget to the subjects of the Russian Federation// Finance and banks. September-October, 5, 2016.
8. Yashina N.I. Determination of budget risks of the Nizhny Novgorod region based on the execution of the revenue and expenditure part of the budget / N.I. Yashina, N.N. Pronchatova-Rubtsova // Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky. – 2014. – №4 (36). – Pp. 16-24 – (Social Sciences).