

УДК 657

Т.М. Конопляник, В.Ю. Сергушенкова

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург,
email: anica80@mail.ru, tchalova@bk.ru

МИНИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ – ОЧЕРЕДНОЙ ШАГ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ

Ключевые слова: риски, бюджетные риски, устойчивое развитие, государственная система, контроль, управление, цифровизация.

Статья посвящена вопросам обеспечения устойчивого развития государственной системы. Авторы придерживаются многоцелевого подхода, так как именно он обусловлен многообразием параметров и факторов, влияющих на устойчивость систем. Одним из параметров, обеспечивающих устойчивое государственное развитие, является качество управления, в том числе эффективное расходование средств бюджетов всех уровней. В этой связи вопросы оценки и минимизации бюджетных рисков, влияющих на качество менеджмента актуальны. Предметом данного исследования являются вопросы влияния и минимизации бюджетных рисков, как одного из факторов устойчивого развития государства. Результаты исследования, основанные на критическом анализе, позволили обосновать необходимость тщательного контроля, выявления причин возникновения и минимизации бюджетных рисков, как одного из параметров устойчивого развития государства.

Т.М. Konoplyannik, V.Y. Sergushenkova

St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, email: anica80@mail.ru,
tchalova@bk.ru

MINIMIZING BUDGET RISKS IS THE NEXT STEP TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE STATE SYSTEM

Keywords: risks, budget risks, sustainable development, state system, control, management, digitalization.

The article is devoted to the issues of ensuring sustainable development of the state system. The authors adhere to a multipurpose approach, since it is precisely this approach that is determined by the variety of parameters and factors affecting the stability of systems. One of the parameters ensuring sustainable state development is the quality of management, including the effective spending of all level budget funds. In this regard, the issues of assessing and minimizing budget risks affecting the quality of management are relevant. The subject of this research is the issues of influence and minimization of budget risks as one of the factors of sustainable development of the state. The results of the research, based on critical analysis, made it possible to substantiate the need for careful monitoring, identifying the causes of occurrence and minimizing budget risks as one of the parameters of sustainable development of the state.

Вопросы обеспечения существенной устойчивости хозяйственных систем разных уровней не теряют своей актуальности и сегодня. Предлагаемый авторами многоцелевой подход не отменяет и не критикует того, что было описано в научно-практической литературе ранее, а дает возможность взглянуть на проблему со стороны формирования и исполнения доходов и расходов бюджета государства через призму бюджетных рисков. Исследование процессов реформирования государственного контроля, анализ профессиональной деятельности надзорных органов показали, что со временем трансформируются принципы, цели и подходы к обеспечению устойчивого развития государства. Следова-

тельно, возникает необходимость разработки новых нормативных документов, стандартов, которые учтут выявленные нарушения и недостатки. Бюджетные риски – один из значимых факторов многоцелевого подхода, который влияет на устойчивость государства. Мир на наших глазах также структурно изменяется и трансформируется: цифровая экономика, интеграция в «единую» цифровую сеть, многомерные процессы затронули и вопросы бюджетных рисков, эффективного выявления и анализа.

Цель исследования

Целью исследования является анализ многочисленных факторов и параметров, влияющих на устойчивое развитие

государственной системы и роль в этой связи бюджетных рисков в сложных экономических условиях санкционного давления США и коллективного Запада.

Материал и методы исследования

При проведении исследований использованы основные научные методы: анализ, оценка, бюджетная отчетность. Проблемы, поставленные и решенные в статье, рассмотрены с позиций влияния и оценки бюджетных рисков на устойчивое развитие государства.

Результаты исследования и их обсуждение

Не только российская экономика, но и мировая уже длительное время переживают не лучшие времена, более точно по статистическим прогнозам – тяжелые. Негативная геополитическая ситуация влияет на все страны, как прямо, так и косвенно. Санкционное, беспрецедентное давление Соединенных Штатов Америки, коллективного Запада, других стран оказало неблагоприятное влияние не только на экономику России. Ряд экономических показателей значительно ухудшился не только в Европе, но и в Японии, Канаде. Европа сильно пострадала: часть промышленных производств пришлось перевести в Америку.

В России решаются вопросы экономической безопасности и устойчивости как в целом для страны, так и для отдельных направлений бизнеса: большая часть иностранных компаний ушла с рынка России.

Экспортная составляющая во внешней торговле, обеспечивающаяся в значительной степени энергоносителями и, к сожалению, имеющая существенный удельный вес, формирует бюджет России. Возникает осознанная необходимость развития иных отраслей, рентабельных, основанных на новейших технологиях и позволяющих развивать отечественную промышленность. Также значительную нестабильность вносят обострившиеся вопросы импортозамещения, в той или иной степени возникающие практически во всех областях. Многие отрасли жалуются на нехватку компонентов: начиная от бытовых услуг населению (краска, лак для волос над-

лежащего качества...) и вплоть до наиболее высокотехнологичных отраслей промышленности: профессиональным работникам нечем работать [1]. В сложившихся условиях, требующих существенной перестройки структуры российской экономики, только поддержка государством производителей и бизнесменов позволит значительно повысить безопасность России, не только экономическую, но и политическую.

Впервые на государственном уровне задумались о вопросах импортозамещения в 2014 году, столкнувшись с санкциями других стран. Конечно, за десятилетие в этом направлении уже проделана огромная работа: приняты распоряжения правительства, законодательные акты, указы Президента для обеспечения экономической и политической безопасности, устойчивого развития. Страны Тихо-Азиатского региона (АТР) в этих вопросах оказывают помощь.

Государственные программы, в том числе и для малого бизнеса и предпринимателей, помогают преодолевать сложившуюся сложную обстановку.

На период до две тысячи тридцатого года в Указе президента РФ (13 мая 2017 года № 208) определены основные вызовы и угрозы экономической безопасности России, сформулирована стратегия государственной политики, направленная на ее обеспечение. Разработаны и реализуются с 2014 года программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности», а также программа поддержки инвестиционных проектов. Поддержка инвестиций осуществляется в соответствии с проектным финансированием.

Понимая насущную необходимость развития промышленности, государство, путем предоставления грантов и субсидий финансирует разработку отечественных аналогов запасных частей и комплектующих изделий (Постановление Правительства №208 от 18.02.2022г.)

Работа по обеспечению устойчивого развития государства ведется также и в направлении совершенствования налогового законодательства. Изменения предусматривают уменьшение налоговой нагрузки, снижение бремени для субъектов малого бизнеса: мораторий на проверки, льготное кредитование,

рассрочку по уплате налоговых обязательств и другие меры правительственной поддержки.

Государственные нормативные документы позволяют экономике России развиваться на качественно новом, современном уровне. Военная операция подтвердила необходимость дальнейшей цифровизации, автоматизации всех процессов и действий. В этой связи представляется целесообразным мотивировать предпринимателей России на развитие цифрового вектора экономики, модернизацию и оптимизацию производства. Первоочередная экономическая и политическая задача для устойчивого развития – обеспечение технологической независимости во всех важнейших отраслях жизнедеятельности россиян.

Вектор развития экономики направляется на поддержку инвесторов, поддержку развития промышленности с учетом новейших научных и технологических разработок в самых актуальных направлениях: искусственный интеллект, оптимизация, рациональное использование всех ресурсов, модернизация производственных участков, дальнейшее обучение специалистов, включая специалистов среднего уровня. Одним из ключевых вопросов, которые необходимо решить в ближайшее время является вопрос эффективности управления: обеспечение повышения качества менеджмента. Классическая петля управления включает контрольную функцию, по которой определяются отклонения намеченных и фактически реализованных планов. Контроль позволяет скорректировать полученные результаты и наметить дальнейшие планы. Когда речь идет об управлении и менеджменте, то вопросы финансового менеджмента стоят перед хозяйственными системами всех уровней (начиная от микроуровня – организация и заканчивая макроуровнем – государства и мировая экономика). Формируя планы перестройки и модернизации промышленности на основе цифровых технологий, нужно учитывать государственную помощь, которая частично заявлена в вышеперечисленных нормативных, государственных документах. Объем помощи, достаточный для обеспечения национальной, государственной безопасности, устойчи-

вости государства зависит от финансирования: эффективности принятия решений и рационального использования ресурсов, в конечном итоге от финансового менеджмента, от рационального использования бюджетных средств. Экономическая и политическая системы устойчивы только в тех случаях, когда они способны сохранять организационную целостность.

Вопросы рационального и эффективного использования бюджетных средств, контроля их целевого расходования всегда находились в поле зрения государственных органов, еще начиная с давних времен, когда государство, как институт, только зарождалось. Сегодня нормативные акты в части совершенствования контрольных мероприятий постоянно уточняются с учетом практических реалий экономической и политической ситуации.

В 2019 году в нормативные акты (Бюджетный Кодекс РФ) были внесены значительные изменения (Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ). Предпосылками существенных изменений в процедурах контроля стали системные проблемы (недостатки) в организации финансового контроля, основной целью которого было соблюдение законодательства по бюджету.

Проанализируем проблемы контроля и аудита, выявленные специалистами в практической деятельности:

- неопределенность, ограниченность при определении сферы действия контроля государственными органами,
- дублирование внешних и внутренних процедур контроля в связи с отсутствием четкого разграничения,
- отсутствие определенного, единого регламента при проведении мероприятий по контролю,
- ограничение ресурсного потенциала, как финансовых возможностей, так и трудовых ресурсов, особенно ярко проявляющееся в отношении контроля на муниципальном уровне.
- низкая эффективность результатов, финансовых итогов внутреннего контроля и внутреннего аудита. Эффект от проведения контрольных мероприятий зачастую оказывается значительно меньше произведенных расходов в виде трудовых, материальных и иных ресурсов.

Необходимо было также скорректировать терминологию, ведь неупорядоченность терминологии постоянно приводит к нарушениям разного рода. В определении «контрольной» деятельности, приоритетной целью которой было исключительно соблюдение законодательства о бюджете, разделили функции и правовые обязательства, а также уточнили действия Федерального Казначейства по санкционированию проводимых операций.

Ежегодно в своих отчетах Контрольно-Счетная Палата фиксирует самые существенные нарушения в сфере закупок. Ситуацию, в которой происходило искусственное разделение проверки по контрактуемым расходам и разным подходам к реагированию на грубые нарушения, пришлось тоже изменить. Полномочия по закупочным процедурам объединили с подходами к реализации соответствующих мер реагирования на нарушения законодательства с учетом единых стандартов. Законодательно предоставили доступ к информационным системам, в том числе и муниципальным.

Существовавшие ранее отдельные правила в отношении контрольных процедур каждого из трех уровней бюджета и стандарты соответствующего уровня заменили на единые, обязательные для всех, стандарты. При этом была предусмотрена возможность детализации части контрольных процедур по ведомствам (ведомственный уровень). Детализация предусмотрена в соответствии с видами экономической деятельности по ОК-ВЭД, осуществляемыми организациями, и нормами федеральных стандартов.

Все контрольные процедуры сегодня проводятся на основе этических принципов и принципов осуществления «профессиональной» деятельности. Указанные принципы характерны практически для всех видов контроля. Сложная экономическая и политическая обстановка в числе основных принципов отмечает эффективность, информативность, риск-ориентированность, автоматизацию контрольных мероприятий.

В любом из названных принципов в той или иной степени присутствует цифровая экономика: проанализировать эффективность, предоставить актуальную и содержательную информацию,

определить точки риска при проведении контрольных процедур. Автор первой книги по цифровой экономике Дон Тапскотт [2], вводя новую терминологию, даже не представлял актуальности и своевременности научных разработок. Сегодня, начиная от рождения человека, документы, персональные данные, данные о профессиональной компетенции и трудовой деятельности формируются в электронном виде.

Американский специалист в области информатизации Николас Негропonte [3], сформулировавший концепцию электронной экономики, осуществил попытку расчета прогнозных значений дальнейшего развития цифровой экономики, интеграции в единую мировую сеть. Но за тридцать лет активного развития прикладного характера цифровизации все прогнозы оказались ошибочными, масштабы влияния цифровизации на все сферы деятельности общества, на повседневную жизнь не могли представить даже опытные аналитики.

Б р и т а н с к и й э к о н о м и с т М.Скилтом [4], также видел, что интерактивный мир изменяется, и рассматривал процессы, в том числе и контроля, как части цифровой системы, позволяющей повысить эффективность профессиональной деятельности и решить задачу построения цифрового предприятия, отвечающего реалиям современной экономики.

Новые правила проведения контрольных мероприятий вступили в силу в 2021 году (с 01.07.2021)., правила были сформулированы в Федеральных стандартах. В стандартах заявлены основные цели и задачи. Их несколько, решение всех задач направлено на устранение недостатков, выявленных в ранее действовавших нормативных актах по проведению мероприятий контрольных процедур.

Наиболее приоритетными задачами и целями контрольных процедур являются:

- оценка результативности, обоснованности и экономности процессов планирования и использования бюджетных средств, проводимых на всех уровнях бюджета,

- выявление дублирующих, а также избыточных в практической деятельно-

сти операций, осуществляемых при реализации бюджетных ежедневных процедур всеми отделами организации,

– в условиях активно проводимого процесса цифровизации всех сфер деятельности общества, усиление контроля за доступом к служебной информации, базам данных и формирование рекомендаций, практических предложений по исключению несанкционированного доступа и возможности включать или исключать любую необходимую информацию,

– оценка выявленных бюджетных рисков и оценка возможности предупреждения недостатков и нарушений и другие.

Все перечисленные задачи и цели важны для государственной системы, но в данной статье остановимся подробнее на бюджетных рисках, которые связаны с экономикой, политикой, образованием, социальной и другими сферами нашей повседневной жизни на уровне микросистемы, а в дальнейшем и макро-, и мегасистемы государства. Именно риск-ориентированный подход позволяет существенным образом повысить эффективность контрольных мероприятий и, как следствие, обеспечить устойчивое развитие государственной системы.

Ключевым моментом в определении, как законодательном, так и терминологическом, бюджетного риска является «качество» финансового менеджмента. Понятие риска всегда подразумевает «возможность» наступления того или иного события: оно может случиться, а может и нет... В связи с этим, в обязательном порядке требуется производить оценку вероятности наступления и негативных последствий, при возникновении которых снижается качество государственного управления, анализировать целесообразность расходования бюджетных средств и актуальность формирования плановых показателей сметы бюджета. Бюджетные риски могут возникнуть в любой сфере деятельности государства:

– при несвоевременно заключенном государственном контракте, повлекшим за собой отсутствие проекта, отсутствие планового, государственного финансирования за счет соответствующих программ;

– при представлении недостоверной отчетности, искажающей показатели, характеризующие активы государства (частный случай – несвоевременное списание безнадежных долгов...);

– при не выставленных своевременно и в полном объеме требованиях и санкциях по договорным обязательствам, как отечественным, так и международным и, как следствие, недополучении доходов государства;

– при неэффективном управлении активами (здания, и иные объекты недвижимости) и другие.

Оценить бюджетный риск при проведении контрольных мероприятий означает «выявить», определить уровень (значимость) риска, а также проанализировать динамику устранения ранее выявленных рисков.

Таким образом, должны ставиться задачи, направленные не только на выявление и оценку бюджетных рисков, но и на разработку мероприятий, позволяющих, по возможности, свести риски к минимуму, а в дальнейшем и полностью их исключить. В обязанность должностных лиц входят процедуры мониторинга реализации мер по оценке и минимизации бюджетных рисков. Необходимо, чтобы целевые показатели качества финансового менеджмента в соответствии с Бюджетным Кодексом достигались, и как следствие, обеспечивалась устойчивость государственной системы. По стандартам [5,6] сформирован реестр бюджетных рисков. В реестре учтены возможные причины возникновения, оценка по «вероятности» или «степени влияния», необходимость и приоритетность принятия неотложных мер по минимизации, а также предложения по минимизации рисков. Необходимо отметить, что дальнейшая работа по решению всего многогранного комплекса поставленных задач должна быть, прежде всего, направлена на максимальную цифровизацию всех процедур, используемых при осуществлении контрольной деятельности.

Выводы

При исследовании проблем устойчивости государственной системы авторы придерживаются последовательно многовариантного, многоцелевого под-

хода. Обеспечение устойчивости любой хозяйственной системы представляет собой важнейшую практическую и научную проблему, как экономики, политики так и современности в целом. Ранее принятые нормативы не учитывали влияния бюджетных рисков на эффективность менеджмента при формировании доходов и расходов бюджетных потоков.

В заключение отметим, что в сложных условиях кризиса сохранение конкурентной способности, сохранение устойчивости государственной системы нужно учитывать многие факторы (совокупность), в том числе и минимизацию, а в перспективе и доведения до нуля (отсутствие) бюджетных рисков.

Библиографический список

1. Покровская Н.Н., Бутова Н.В., Конопляник Т.М. Формы занятости высококвалифицированных специалистов промышленности: влияние прекаризации на интеллектуальный капитал // Планирование и обеспечение подготовки кадров для промышленно-экономического комплекса региона. 2019. Т. 1. С. 95-98.
2. Tapscott D. The digital economy: Promise and peril in the age of networked intelligence, McGraw-Hill, 1996. 342 p.
3. Wright A., Negroponte N., Flusser V., Gouveia T., Tapia A., Chambel M.I., Gilieson K. Being Digital Nicholas Negroponte, 1995. 243 p.
4. Skilton M. Building the digital enterprise: a guide to constructing monetization models using digital technologies. Springer, 2016. 230 p.
5. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 11.09.2023 г. N 02-10-08/1/86333 «О направлении Методических рекомендаций по оценке бюджетных рисков и ведению реестра бюджетных рисков». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_456763/96c60c11ee5b73882df84a7de3c4fb18f1a01961 (дата обращения: 02.12.2023).
6. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 05.08.2020 г. N 160н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_361122 (дата обращения: 07.12.2023).