

УДК 336.14

*Т.А. Латушкина*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,  
email: Tlatushkina2002@mail.ru

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО РАСХОДАМ, ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ**

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, расходы, исполнение бюджета, правовое регулирование, цифровизация.

Значимость и особая роль исполнения федерального бюджета по расходам обосновывает наличие нескольких направлений совершенствования данного процесса. В работе выбрано два ведущих и актуальных на сегодняшний день пути, по которым предполагается развивать исполнительный процесс и внедрять новые способы решения возникающих проблем: цифровизация и правовое регулирование. Целью научной работы является разработка рекомендаций по совершенствованию организации исполнения федерального бюджета по расходам посредством устранения выявленных в ходе проведенного анализа проблем. В ходе аналитической работы были сформулированы и предложены авторские пути решения выявленных проблем, а также приведены конкретные примеры внедрения обозначенных предложений в механизм исполнения федерального бюджета по расходам. По итогам проведенной научной работы, были сформулированы рекомендации, которые имеют авторское обоснование, а их фактическое применение является целесообразным, опираясь на подробное изучение предполагаемых результатов от внедрения.

*T.A. Latushkina*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
email: Tlatushkina2002@mail.ru

## **ORGANISATION OF THE EXECUTION OF THE FEDERAL BUDGET FOR EXPENDITURES AND ITS IMPROVEMENT**

**Keywords:** federal budget, expenditures, budget execution, legal regulation, digitalization.

The importance and special role of federal budget execution in terms of expenditures justifies the existence of several areas for improving this process. The paper identifies two leading and relevant ways to develop the executive process and introduce new ways to solve emerging problems: digitalization and legal regulation. The purpose of the scientific work is to develop recommendations for improving the organization of the execution of the federal budget by eliminating the problems identified during the analysis. In the course of the analytical work, the author's solutions to the identified problems were formulated and proposed, as well as specific examples of the implementation of these proposals in the mechanism of execution of the federal budget for expenditures. Based on the results of the scientific work carried out, recommendations were formulated that have an author's justification, and their actual application is appropriate, based on a detailed study of the expected results from the implementation.

Исследование организации исполнения федерального бюджета по расходам имеет большое значение для федеральных органов исполнительной власти, а также для всех участников бюджетного процесса, так или иначе взаимодействующих с государством посредством перераспределения бюджетных средств и их дальнейшего использования. Благодаря своей значимости в масштабах всей страны, данная тема является актуальной.

Исполнительный процесс на федеральном уровне является предметом многочисленных дискуссий в кругу

научных сообществ на протяжении многих лет. В связи с повышенным интересом со стороны экспертов к теме организации исполнения федерального бюджета по расходам данный процесс является одним из перспективных направлений для предложения новых идей и внедрения обоснованных новшеств для совершенствования механизма управления государственными финансами, в частности, на федеральном уровне. Стоит также отметить важность исполнения бюджета, обоснованной практической составляющей, которая является результатом всех пре-

дыдущих этапов бюджетного процесса. Только с помощью исполнительного процесса все планы по реализации тех или иных программ и достижению поставленных целей воплощаются в реальную жизнь.

Как было упомянуто ранее, данная тема является популярной в научных кругах и ее можно считать тщательно прорабатываемой экспертами с теоретической и практической точек зрения. Среди научных трудов стоит особенно выделить исследования в области исполнения бюджета следующих авторов: А.Г. Силуанов, С.Е. Прокофьев, С.П. Соляникова, М.Л. Васюнина, А.М. Лавров, Н.А. Сергиенко, О.С. Горлова, М.Л. Седова, И.Д. Раковский. В работах с разных сторон освещена затрагиваемая тема исполнительного процесса от самих механизмов исполнения до роли данного этапа и его влияния на бюджетный процесс в целом.

#### **Объекты и методы исследования**

Объектом исследования является федеральный бюджет Российской Федерации. Предметом исследования являются расходы федерального бюджета на этапе исполнения. При написании исследовательской работы были использованы следующие методы исследования: анализ, обобщение, синтез, сравнение, наблюдение и описание. Теоретико-методологической основой и информационной базой исследования являются материалы нормативные правовые акты, труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам исполнения бюджетов и материалы, опубликованные на официальных сайтах министерств и ведомств, сайте-портале «[programs.gov.ru](http://programs.gov.ru)», «[budget.gov.ru](http://budget.gov.ru)». Помимо этого, были использованы материалы научных электронных библиотек «[Elibrary](http://Elibrary.ru)», «[Book.ru](http://Book.ru)», «КиберЛенинка».

#### **Результаты исследования**

1. Структура и динамика исполнения федерального бюджета по расходам в 2020–2023 гг.

Роль исполнения бюджета по расходам для бюджетного процесса высока. От того, как и на сколько эффективно уполномоченные органы распоряжа-

ются бюджетными средствами, будет зависеть достижение обозначенных национальных целей развития страны [1]. Для изучения исполнения федерального бюджета по расходам в Российской Федерации, необходимо провести анализ его структуры и динамики за выбранный период времени (2020–2023 гг.).

Исходя из данных таблицы 1, стоит сделать вывод об отсутствии выраженной динамики в ту или иную сторону в связи с колебаниями исполнения федерального бюджета по расходам в % к показателям ВВП рассматриваемых периодов (2020–2023 гг.). Однако иная ситуация обстоит с показателем кассового исполнения. Начиная с 2021 года прослеживается положительная динамика, что говорит о повышении качества процесса исполнения бюджета и повышения эффективности управления бюджетными средствами в расходной части. Вместе с тем необходимо учитывать, что показатель кассового исполнения рассчитывается с учетом данных сводной бюджетной росписи на 31 декабря финансового года. Таким образом, своевременное (например, в 4 квартале финансового года) перераспределение на иные цели или в резервный фонд Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований, по которым прогнозируется неисполнение расходов к концу года, теоретически может привести к улучшению показателя кассового исполнения несмотря на наличие недостатков в планировании и исполнении данных расходов.

Ежегодно Минфин России фиксирует рост объема расходов федерального бюджета в абсолютном выражении (рис. 1), что связано с изменением поступлений в бюджет, а также с внутренними и внешними факторами, влияющими на реализацию государственной политики. Отметим, что в 2022 году был зафиксирован неожиданно рекордный рост расходов бюджета. Причиной данного факта явилось внедрение адаптационных механизмов, которые использовались в качестве мер поддержки национальной экономики, национальной обороны и иных отраслей, пострадавших от сложных внешнеполитических обстоятельств (санкционного давления). [2].

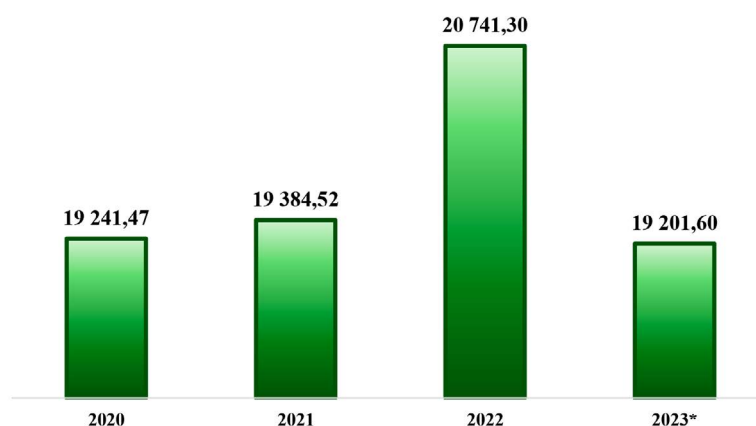
**Таблица 1**

**Анализ динамики исполнения федерального бюджета по расходам в % к ВВП**

	2020	2021	2022	2023*
Исполнено в % от ВВП	17,9	16,0 (-1,9)	16,2 (+0,2)	14,6 (-1,6)
Кассовое исполнение в % к уточненной росписи	95,7	97,5 (+1,8)	97,5	98,7 (+1,2)

Источник: составлено автором на основе изученных документов (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

**Динамика расходов бюджета, млрд руб**



*Рис. 1. Динамика исполненных расходов федерального бюджета в сопоставимых ценах (базовый период – 2020 г.)*

Источник: составлено автором на основе изученных данных (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

**Динамика исполнения по расходам, %**



*Рис. 2. Динамика исполнения расходов в процентном выражении к уточненной СБР*

Источник: составлено автором на основе изученных данных (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

Опираясь на представленную динамику (рис. 2) по степени исполнения бюджета по расходам, следует выделить положительный рост, который начался в 2021 году. [3] Несмотря на увеличение расходов, уровень исполнения вырос, что говорит о качественной проработке выявленных проблем. Сократился объем средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, которые не были распределены. Такого результата удалось достичь благодаря более успешному направлению бюджетных средств на реализацию решений Президента Российской Федерации, принимаемых в ходе исполнения бюджета. Однако значительная часть проблем все-таки не была решена. Во-первых, механизм адресного предоставления социальных пособий не получил своего усовершенствования, а именно органам власти так и не удалось уменьшить число невостребованных социальных выплат из-за недостаточно качественной оценки потребностей населения. Во-вторых, не сократились случаи непредставления документов на оплату денежных обязательств бюджетных и автономных учреждений за счет выделяемых межбюджетных трансфертов (МБТ). Также стоит обратить внимание на недостаток предоставления бюджетных средств ПБС. Средства до учреждений доводятся неравномерно и чаще всего поздно, что провоцирует сложность в освоении выделенных государственных финансов в связи с длительностью осуществления закупочных процессов. Чаще всего с такой проблемой сталкиваются бюджетные учреждения, которые получают бюджетное финансирование от своих ГРБС/РБС на выполнение как государственных заданий, так и на осуществление деятельности в рамках государственных программ.

В 2022 году исполнение осталось на том же уровне (97,5%), однако объем расходов значительно вырос по сравнению с 2021 годом. В ходе исполнения федерального бюджета расходы были скорректированы в большую сторону на 31% по отношению к первоначальной версии сводной бюджетной росписи. Одной из причин существенного увеличения федеральных расходов явилась острая необходимость в поддержке национальной экономики, которая нуждалась в допол-

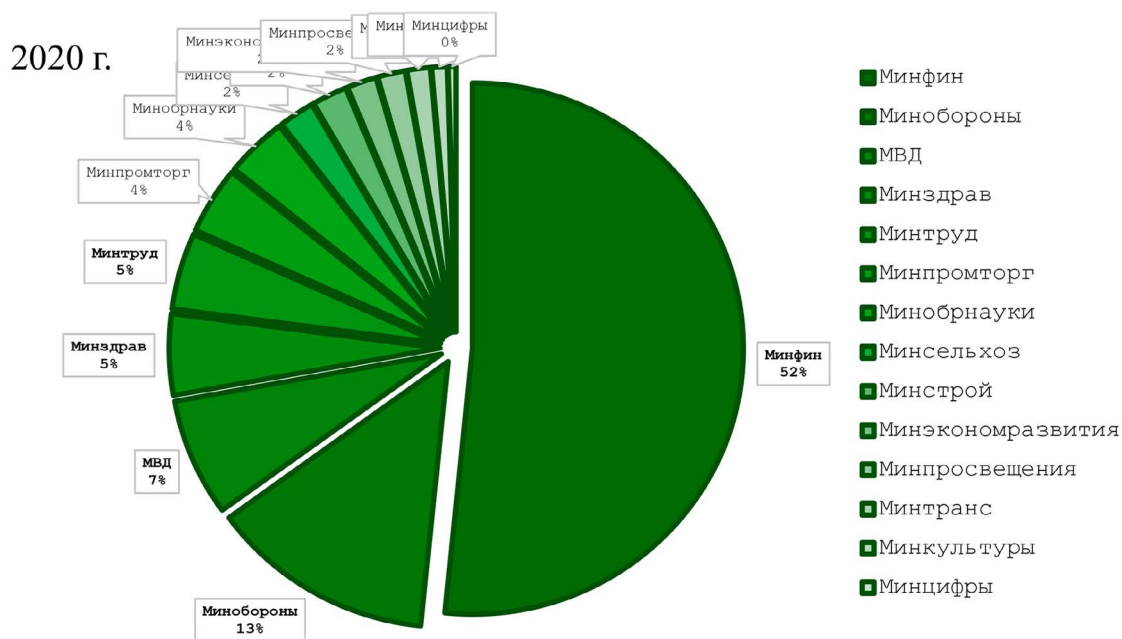
нительном вливании бюджетных средств для преодоления санкционного давления и выхода из кризисной ситуации. Источниками для покрытия расширенных бюджетных ассигнований стали средства Фонда национального благосостояния (ФНБ) и дополнительные нефтегазовые доходы. Особое внимание было обращено на процедуры закупочной деятельности. Законодательные органы власти своевременно в течение 2022 года вносили ряд правовых изменений для совершенствования скорости осуществления заключения государственных контрактов и их непосредственной оплаты за счет средств федерального бюджета.

Исходя из представленных значений по изменениям, вносимым в 2023 году в сводную бюджетную роспись в ходе исполнения федерального бюджета, стоит отметить увеличение % кассового исполнения к уточненной росписи (прирост на 1,2% по сравнению с 2022 годом). Данное улучшение могло стать следствием более качественного управления финансами общественного сектора. [4] Однако можно также предположить, что на увеличение % исполнения повлияло использование такого механизма, как внутренняя переброска средств на счет 870 (резервный фонд Правительства Российской Федерации). С помощью него корректируют СБР по тем видам расходов, которые требуют увеличения, либо наоборот в случаях, когда средства не могут быть в полной мере освоены за оставшийся временной период.

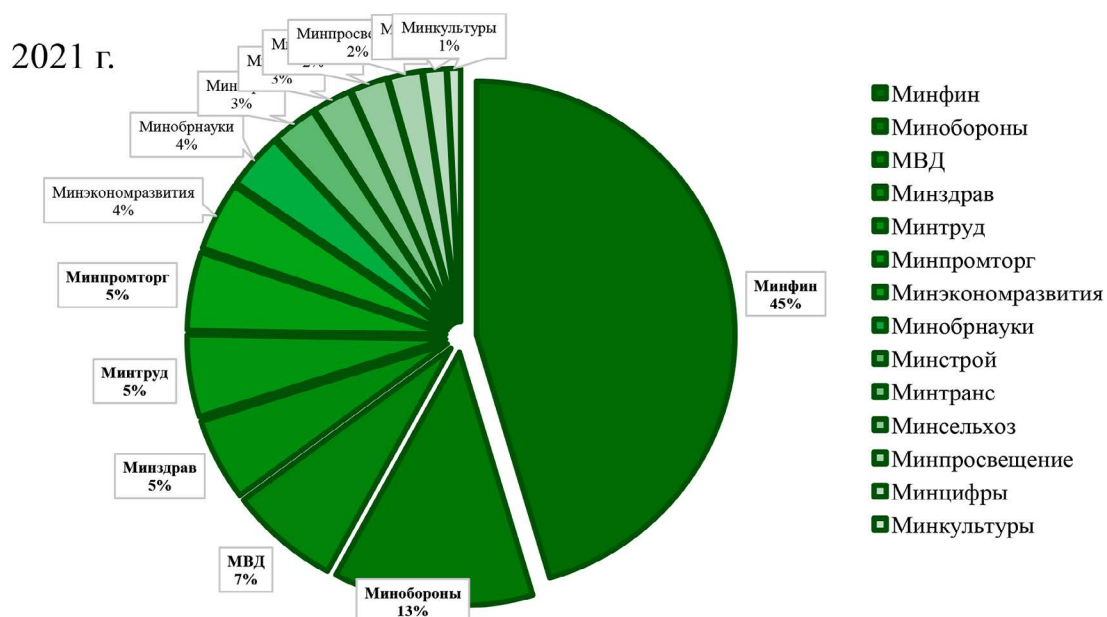
Помимо этого, стоит обратить внимание на исполнение в неполном размере расходов в части субсидий, предоставляемых юридическим лицам, а также на объемы перераспределяемых денежных средств по государственным программам в ходе исполнения федерального бюджета. Любые изменения требуют незамедлительного принятия решений и реагирования в текущий момент, поэтому исполнение перераспределенных бюджетных средств зачастую находится в зоне риска. Для того, чтобы процент неисполнения по расходам не увеличивался, необходимо воздействовать на качество управления финансами общественного сектора [5]. В связи с этим предусмотрена реализация государственной программы «Управление государственными

финансами и регулирование финансовых рынков». [6] Стоит также отметить, что в 2023 году разрешенных оснований для корректировок в сводную бюджетную роспись стало больше. Это связано с редакцией Федерального закона от 21.11.2022 г. №448, который допускает внесение изменений в перераспределение бюджетных ассигнований, предусмотренных

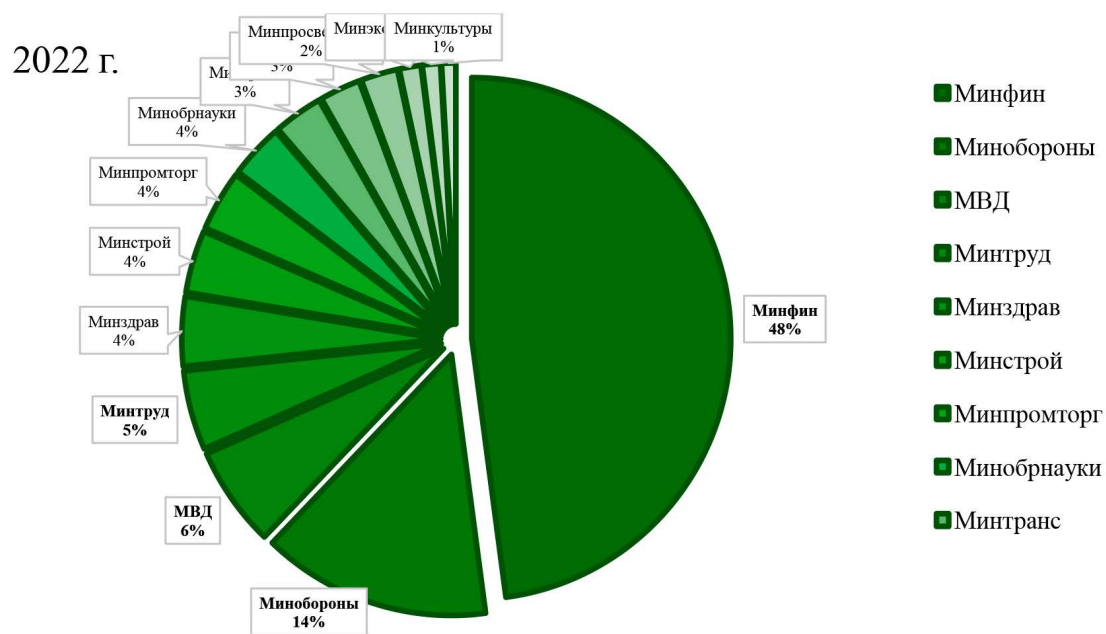
по большей степени на финансирование экономических мероприятий, направленных на смягчение пагубного влияния на национальную экономику, вызванного санкционным давлением. Данный факт может отразиться на % исполнения федерального бюджета по расходам, в связи с наличием больших объемов перераспределённых средств.



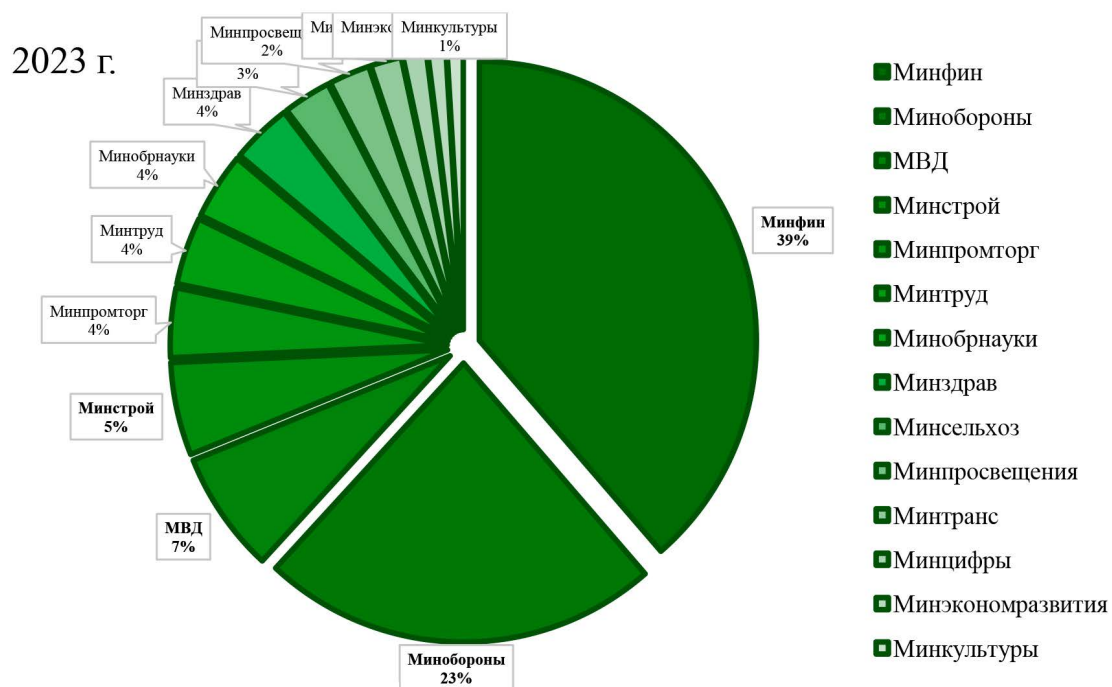
3.1.



3.2.



3.3.



3.4.

Рис. 3.1–3.4. Доля исполненных расходов ведомств в общем объеме за 2020–2023 гг.

Источник: составлено автором на основе изученных данных (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

Проведем анализ динамики изменений долей исполненных расходов по выбранным ведомствам, которые отобраны автором, исходя из их значимости для процесса достижения национальных целей развития страны (рис. 3.1–3.4). Как известно, ежегодно расходы федерального бюджета увеличиваются, поэтому отслеживать фактические изменения по отдельным ведомствам без определения долей является неверным. Таким образом была выявлена зависимость между объемами сумм, направленными на расходные статьи, и различными внутренними и внешними факторами.

Так в 2021 году на расходы Министерства экономического развития Российской Федерации было направлено почти в 2,5 раза больше бюджетных средств, чем в 2020 году, что отражено в увеличении доли от общего объема расходов (с 1,14% до 2,86%). Причины такого изменения заключаются в реализации активной государственной политики по восстановлению национальной экономики, на которую была направлена большая часть ресурсов ведомства. Помимо этого, при увеличении объемов расходов важную роль играют законодательные поправки. В 2021 году они коснулись размеров верхних пределов для осуществления государственных заимствований, а также расширилось финансирование некоторых программ в ходе исполнения бюджета, что ранее не было учтено. Правительство Российской Федерации получило больше законодательной свободы в управлении бюджетными средствами, что позволило более гибко и своевременно реагировать на макроэкономические вызовы, обусловленные коронавирусным кризисом. Результаты эффективного управления финансами общественного сектора отражены в смене приоритетов расходования средств и доведения скорректированных объемов до соответствующих ведомств.

Помимо изменений, связанных с Минэкономразвития России, в 2021 году практически в 2 раза по доле от общего объема выросли расходы на Министерство транспорта Российской Федерации. Значимое увеличение произошло за счет расширения финансирования государственных программ, направленных на развитие транспортной системы. Одной из важнейших экономических задач

по восстановлению экономики являлось налаживание логистических путей и поиск новых возможностей для передвижения товаров и услуг как внутри страны, так и за рубежом с учетом имеющихся ограничений, наложенных коронавирусной пандемией. В связи с этим финансовые ресурсы федерального бюджета были перераспределены между ведомствами с учетом приоритетности задач, которые необходимо было решить в текущих условиях. Стоит обратить внимание на изменение позиции доли расходов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в общем объеме исполненных расходов на 2021 год. Несмотря на небольшой объем расходов по сравнению с другими отраслями, рост для самого ведомства оказался значительным (в 3 раза). Это подтверждает направленность государственной политики на цифровизацию и стремительное внедрение информационных технологий во все сферы жизни. [7] Как отмечалось в ежегодном Послании Президента Российской Федерации на 2021 год, темп технологических изменений по всему миру с каждым днем набирает обороты и России необходимо идти в ногу со временем, а для этого сделать акцент на разработку качественных отечественных цифровых продуктов. [8] Именно поэтому в ходе исполнения бюджета расходы ведомства Минцифры России претерпели значительные изменения в большую сторону, что говорит о соответствии процесса расходования бюджетных средств установленным национальным целям развития страны.

В 2022 году произошли многочисленные изменения в структуре исполнения расходов федерального бюджета в связи с резким ухудшением внешнеполитической ситуации и серьезного санкционного давления на экономику страны. На законодательном уровне были приняты определённые поправки, которые позволили увеличить резервный фонд Правительства Российской Федерации для дальнейшего расширения финансирования необходимых для решения возникших проблем программ. Перераспределение объемов средств внутри структуры расходов федерального бюджета в ходе его исполнения говорит об активной работе уполномоченных органов

власти по управлению государственными финансами. Так в 2022 году общая сумма федеральных расходов увеличилась на 25% по отношению к 2021 году. Для сравнения стоит отметить, что в 2021 году расходы увеличились на 8% к 2020 году. На столь существенное увеличение повлияли сложно прогнозируемые события (начало специальной военной операции, усиленное санкционное давление и т.д.). Опираясь на результаты проведенного анализа «см. рис. 3.2–3.3», стоит отметить, что наибольшие изменения произошли с расходами следующих ведомств: Министерство обороны Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации; Министерство строительства Российской Федерации; Министерство транспорта Российской Федерации. В соответствии с приоритетностью решаемых задач были увеличены расходы на мероприятия оборонного характера, связанные с повышением обороноспособности страны. Помимо этого, расширилось финансирование расходных статей Минстроя России и Минтранспорта России. К основным причинам увеличения объемов выделенных бюджетных средств для данных ведомств относятся внешние факторы, а именно присоединение новых территорий, требующих больших капитальных вложений и реализации многочисленных восстанавливающих строительных проектов. Что касается транспорта, то средства федерального бюджета были направлены в увеличенном объеме на реализацию государственных программ, связанных с налаживанием логистических маршрутов и транспортной системы для преодоления импортных ограничений, вызванных санкциями. Однако по сравнению с 2021 годом существенно сократились расходы на программы Минэкономразвития России (примерно в 3 раза). Стоит предположить, что сокращение произошло в связи с перераспределением ресурсов на более приоритетные направления (оборона, транспортная система, строительство, социальные нужды населения). Если рассматривать динамику исполнения расходов федерального бюджета по ведомственной структуре,

то прослеживаются определенные тенденции по распределению бюджетных средств. Так доля исполненных расходов Минфина России на протяжении рассматриваемого периода с 2020–2022 гг. занимала лидирующую позицию среди всех ведомств. Также Минобороны России и МВД России занимают одни из наибольших долей. Данный факт говорит о приоритетности расходов, направляемых на программы данных ведомств и о их значимости в достижении национальных целей развития.

В 2023 году, исходя из предварительных данных кассового исполнения на 01.01.2024, [9] общий объем расходов сократился более чем на 100 млрд руб. по сравнению с рекордным 2022 годом. Основное изменение произошло в расходных статьях Минобороны России (выросли на 1 712,20 млрд руб.), а доля в общем объеме достигла практически 20%. Серьезное увеличение бюджетных средств, предоставляемых на исполнение задач министерства, является последствием конфликтной внешнеполитической ситуации, требующей все больших затрат на оборонную отрасль. Основными расходными статьями Минобороны России являются следующие: оплата труда военнослужащих и сотрудников, имеющих специальное звание; социальные выплаты; субсидии на приобретение жилья. Рост данных показателей обусловлен как увеличением числа военных сотрудников, так и расширением по поручению Президента Российской Федерации списка льгот, предоставляемых военнослужащим. Одной из них является льготная ипотека, которую предоставляют коммерческие банки. Государство компенсирует им выпадающие доходы от выдачи ипотечных кредитов под минимальную ставку, тем самым субсидируя приобретение нового жилья для военнослужащих. Также значительно увеличился объем расходов на государственный оборонный заказ в части продовольственного обеспечения и в части бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в рамках заказа. Такие изменения непосредственно связаны с проведением специальной военной операции (СВО), расходы на которую значительно повлияли на структуру распределения бюджетных средств между основными ГРБС.

**Таблица 2**

Анализ структуры исполненных расходов Минцифры России в разрезе ГП за 2023 г., млрд руб.

№ГП	Объем расходов, млрд руб.	Кассовое исполнение >99%, млрд руб.	Кассовое исполнение <99%, млрд руб.
2	0,46	0,46	0
3	0,09	0,09	0
4	0,6	0,6	0
5	6,52	6,52	0
11	1,24	1,16	0,08
15	1,15	1,15	0
19	6,32	6,32	0
23	245,18	232,76	12,42
46	0,02	0,02	0
47	4,93	4,93	0
99	1,88	1,88	0

Источник: составлено автором на основе изученных данных (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

Как было отмечено ранее, общий объем расходов в 2023 году сократился, что говорит об активном перераспределении денежных средств государства внутри сводной бюджетной росписи и о сокращении определенных расходных статей отличных от оборонных. [10] Наиболее значимое изменение произошло в части расходных статей Минтранса России (снизились практически в 2 раза по сравнению с 2022 годом). Секвестру подверглись следующие расходы: субсидии госкорпорациям и публично-правовым компаниям на иные цели; бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности; субсидии на финансовое обеспечение затрат в связи с производством товаров, выполнением работ и оказанием услуг в рамках казначейского сопровождения. Такие изменения были следствием сокращения объемов финансирования на инфраструктурные проекты (морские порты, региональные аэропорты, железнодорожные подходы). Одной из причин мог стать пересмотр приоритетных направлений бюджетных расходов в связи с серьезным влиянием на развитие страны внешних факторов.

2. Перспективные направления цифровизации в процессе исполнения федерального бюджета по расходам

В Российской Федерации в работу государственных органов, а также в деятельность всех участников бюджетного процесса и иных лиц, имеющих отношение к бюджетным средствам, с каждым годом внедряется все большее количество IT-продуктов. Большое количество разработанных для деятельности государственных органов сервисов нуждаются в постоянной доработке и интеграции друг с другом. Многие из них дублируют некоторые процессы, создавая временной лаг в осуществлении деятельности участников бюджетного процесса. Помимо этого, заказчики IT-продуктов в лице государственных органов попадают в некую зависимость от исполнителей, так как те пользуются своим положением (дефицит квалифицированных специалистов в стране) и растягивают разработку необходимой системы на годы, а затем долгий период времени занимаются ее обслуживанием. Именно данная проблема стала одной из предпосылок к выступлению Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

с предложением о создании единой платформы «Гостех», которая смогла бы объединить все имеющиеся отдельные информационные системы. [11]

Использование «Гостех» должно позволить сэкономить средства государственным заказчикам на самостоятельную разработку сервисов под их нужды, так как на платформе будет предложено готовое IT-решение, которое потребует только доработки в части уникальных задач. Таким образом с помощью единой платформы цифровых продуктов государственным органам удастся избежать многочисленности сервисов и дублирования процессов, относящихся к типовым. Минцифры России планирует как можно скорее внедрить использование цифровой платформы, поэтому почти половина от планируемых расходов на реализацию данного проекта была заложена еще в федеральном бюджете на 2023 год. А с 2024 года на «Гостех» планируют перевести практически все имеющиеся государственные информационные системы. Стимулом для перехода на новую платформу для государственных органов служит расширение объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансирование развития ГИС.

Проведем анализ структуры расходов федерального бюджета на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в разрезе государственных программ, исполненных за 2023 год (табл. 2).

Опираясь на результаты структурного анализа (см. табл. 2), стоит отметить, что наибольший объем расходов был направлен на государственную программу «Информационное общество». В рамках ее финансирования в федеральном бюджете заложены расходы на закупку товаров, работ и услуг в целях создания, развития, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных (муниципальных) информационных систем. Данные статьи затрат напрямую связаны с рассматриваемой выше программой по внедрению «Гостех» и процессу интегрирования информационных систем в работу платформы. Помимо них, существенную долю в бюджете занимают расходы на субсидии, которые предоставляются из федерального бюд-

жета государственным органам, нуждающимся в дополнительном финансировании выполнения стоящих перед ними информационно-технологических задач. С помощью межбюджетных трансфертов происходит стимулирование тех ФОИВ, которые выбирают работу с информационной платформой «Гостех».

Однако несмотря на активное внедрение цифровой платформы «Гостех», Минфин России, как орган власти, отвечающий за бюджет страны, принял решение о продолжении параллельного развития самостоятельной информационной системы «Электронный бюджет». Одной из причин данного решения могла стать загруженность «Гостех», так как перенос на платформу огромного массива данных мог привести к технической переполненности.

В рамках государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» Минфин России с 2022 года начал реализацию перспективных ведомственных проектов (ВП), связанных с информатизацией бюджетного процесса. ВП «Электронные госзакупки, ориентированные на результаты» и ВП «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений» [12] включены в подпрограмму «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами». Реализация данных ведомственных проектов оказывает непосредственное влияние на качество исполнения федерального бюджета по расходам.

Кассовое исполнение расходов на государственные закупки в федеральном бюджете на 2023 год составило 2 432 млрд руб (около 10% от всего объема расходов). При этом из них около 346 млрд руб. было исполнено по отношению к уточненной СБР ниже, чем на 99%. Такой результат говорит о необходимости внесения изменений в исполнительный процесс в рамках закупочной деятельности. Одним из решений по улучшению качества исполнения государственных закупок является внедрение новых информационных продуктов и совершенствование работы уже имеющихся информацион-

ных систем. Об этом говорится в ВП «Электронные госзакупки, ориентированные на результаты». Главной задачей ведомственного проекта является создание к концу 2024 года цифровой системы государственных (муниципальных) закупок через единый портал закупок. Она позволит обеспечить электронизацию всего документооборота, связанного с проведением закупок в электронной форме, настроить оповестительный механизм о статусе контракта и автоматизировать механизм внесения законодательных изменений, касающихся ЭДО. Помимо этого, все участники будут проходить единоразовую проверку, которая позволит гарантировать получение заказчиками продукции надлежащего качества по объективной рыночной цене, сформированной в результате здоровой конкуренции. Что касается поставщиков, то для них положительным моментом станет автоматическое сокращение оплаты выполненного заказа до 10 дней (в отдельных случаях – 30 дней). Данное нововведение позволит привлечь больше заинтересованных исполнителей за счет уменьшенных сроков получения денежных средств. Исходя из опубликованных данных, ВП «Электронные госзакупки, ориентированные на результаты» не имеет проблем в достижении установленных целевых показателей и результат будет в полной мере достигнут к обозначенному сроку.

ВП «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений» является более длительным в реализации проектом (2022–2027 года), однако по своему назначению он схож с проектом, рассмотренным выше, так как направлен на повышение качества управления бюджетными средствами. В рамках реализации ведомственного проекта поставлена задача по изменению подхода к обоснованию бюджетных ассигнований федерального бюджета. Новый формат предусматривает применение механизма расчета и учета результатов предоставления ассигнований в целях более качественного планирования расходов и дальнейшего управления ими в ходе исполнения федерального бюд-

жета. Нововведение предусматривает включение в обоснования БА расчетов объемов затрат, необходимых для выполнения поставленных задач на которые выделяются ассигнования. Таким образом новый подход позволит проводить более качественную оценку принятых управленческих решений по исполнению федерального бюджета по расходам и способствует улучшению его эффективности. Применение нового формата БА планируется реализовать на базе государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», которую планируется перенести на более мощное ядро для ее дальнейшего развития.

Минфин России, как ответственный орган государственной власти за развитие большинства модулей и компонентов системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», активно реализует проекты по интеграции в нее подсистем, связанных с управлением госпрограммами, национальными проектами и расходами бюджета. Одним из перспективных и важных направлений модернизации ГИИС является автоматизация процесса оповещения о достижении обозначенных в проектах контрольных точек на основании полученной информации. При этом в систему для качественного анализа должны автоматически попадать только те данные, которые прошли предварительную проверку на достоверность. Такой механизм поможет отслеживать динамику исполнения национальных проектов и государственных программ. Также налаженный механизм своевременного получения сигналов от системы даст возможность оперативно принимать те или иные управленческие решения, связанные с перераспределением бюджетных средств и их дальнейшем распределении в целях достижения более высоких показателей эффективности.

Стоит также обратить внимание на процесс интеграции информационных систем с ГИИС «Электронный бюджет» при передаче данных о выполнении государственных программ (в частности, ее структурных компонентов). Так при реализации ведомственных проектов или комплексных процессных

мероприятий зачастую возникают сложности во взаимодействии информационных систем друг с другом. Необходимо наладить процесс обмена данными и их базового анализа с помощью внедрения новых технологий, например искусственного интеллекта (ИИ).

Использование ИИ может стать одним из решений технических трудностей, которые существуют на сегодняшний день. Во-первых, функционал искусственного интеллекта может оптимизировать работу органов власти с помощью выполнения сложных расчетных задач и предоставляя готовые результаты, которые квалифицированные сотрудники смогут анализировать и вырабатывать на их основе более эффективные пути по управлению бюджетными средствами. Во-вторых, ИИ способен снизить % ошибок, которые могут возникать в ходе рабочего процесса, что также позволит повысить качество исполнения бюджета.

Так искусственный интеллект предлагается использовать для санкционирования платежных поручений, чем сейчас занимается Федеральное казначейство в рамках исполнения бюджета по расходам. [13] Также функционал ИИ можно использовать при процедуре одобрения бюджетных кредитов. Искусственный интеллект самостоятельно может определить потенциальных получателей, исходя из заданных критериев. На данный момент предоставление бюджетных кредитов, а именно отбор получателей, является длительным процессом, что сказывается на качестве исполнения федерального бюджета по расходам. Однако с помощью внедрения ИИ можно будет ускорить процедуру отбора, благодаря автоматическим расчетам и использованию одновременно огромного массива данных о претендентах на получение дополнительного финансирования.

Стоит отметить и необходимость в создании единой платформы (информационной системы на базе имеющейся платформы) для отслеживания бюджетных расходов, направленных на реализацию инвестиционных проектов. В ходе работы по анализу эффективности бюджетных расходов возникают проблемы, связанные с отсутствием единого раздела, который связывал бы показатели

результативности реализуемых строительных проектов с выделяемыми на них бюджетными ассигнованиями. Министром России предложено создать «реестр бюджетных капитальных вложений» на базе «Электронного бюджета» вместо существующей ФАИП для того, чтобы механизм финансирования инвестиционных проектов стал более прозрачным, а эффективность выделенных средств стала выше.

3. Совершенствование правового регулирования исполнения федерального бюджета по расходам

Существует ряд законодательных проблем, с которыми сталкиваются ФОИВ, и которые Минфин России старается ежегодно решать с помощью активной методологической работы над правовым регулированием бюджетного процесса. [14] Так стоит выделить несколько направлений, требующих особого внимания в настоящее время: проблема равномерности исполнения федерального бюджета; наличие случаев, когда ЛБО не утверждаются; длинные сроки предоставления бюджетных средств; проблема остатков на счетах ГРБС; отсутствие учета рисков просроченной задолженности в разрезе дебиторской задолженности.

Стоит отметить, что в статье 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации первым этапом исполнительного процесса является принятие и учет БО и ДО. Однако существует немало важная предшествующая процедура доведения бюджетных данных до ГРБС. Исполнение федерального бюджета по расходам осуществляется в пределах доведенных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств. Чем раньше будут доведены БА и ЛБО, тем раньше будут приняты бюджетные обязательства. Из этого факта вытекает необходимость в регулировании сроков доведения. За период с 2020–2023 годы сроки доведения ЛБО были сокращены в два раза (с 10 до 20 раб. дней). [15] При этом данное уменьшение временного периода не является конечным и одно из предложений по совершенствованию правового регулирования исполнения федерального бюджета может заключаться в сокращении сроков доведения лимитов бюджетных обязательств до ГРБС с 10 рабо-

чих дней до 5–7 в рамках внесения изменений в Постановление Правительства Российской Федерации №1496.

Одной из основных проблем, с которыми сталкиваются ФОИВ при исполнении федерального бюджета, является проблема равномерности исполнения бюджета. Она возникает в результате осуществления большого объема расходов под конец года. В 4 квартале начинается активное освоение бюджетных средств при условии, что обязательства принимаются в течение всего года, а лимиты действуют до его конца. Многие ГРБС стараются заключать контракты с учетом даты действия доведенных ЛБО. Одним из решений данной проблемы является сокращение предельных сроков принятия бюджетных обязательств, которые активно изменяются в последние годы.

Однако существует некоторая сложность в законодательном регулировании лимитов, которые заранее не утверждаются (прим. в некоторых случаях предоставления субсидий юридическим лицам). Если нормативные правовые акты и решения, регулирующие объем бюджетных ассигнований, предусмотренных законом, не приняты до 1 апреля, то они направляются в Резервный фонд Правительства Российской Федерации. При этом возникает ситуация, когда в течение года выделяются новые БА на предоставление новых субсидий, по которым не установлены предельные даты принятия нормативных правовых актов или решений об их предоставлении. Чем дольше выпускается акт и не утверждаются лимиты, тем исполнение бюджета по расходам значительно смещается вправо на временном отрезке (на 4 квартал).

Одним из предложений для решения вышеуказанной проблемы с доведением ЛБО является установление предельных сроков принятия актов или решений, регламентирующих порядок предоставления субсидий юридическим лицам, в случае, когда бюджетные ассигнования на их предоставление появляются в течение текущего финансового года.

Помимо обозначенной выше проблемы равномерности исполнения бюджета, стоит обратить внимание на остаток исполнения федерального бюджета.

Несмотря на достижение высокой результативности исполнительного процесса – 98,2% в 2023 году – ФОИВ сталкиваются с крупной суммой остатков бюджетных ассигнований (603 млрд руб. на 2023 год). В основном остаток складывается за счет того, что почти все нормы сведены к одному правилу «если ГРБС не успел выполнить какую-либо задачу, то он должен сдать средства в резервный фонд Правительства Российской Федерации». При этом поступившие на счет резервного фонда средства не всегда успевают быть использованными.

Одним из предполагаемых решений данной проблемы мог бы стать механизм, при котором неиспользованные средства могли бы автоматически распределяться на расходные статьи в приоритетной пропорциональности. Как пример, на расходы Социального фонда России или на межбюджетные трансферты регионам. Помимо этого, можно предложить норму, которая регулировала бы деятельность ГРБС по самостоятельному прогнозированию суммы потенциальных остатков и обязывала бы их сдавать средства в резервный фонд раньше по срокам (пример: в октябре). Таким образом главные распорядители будут самостоятельно прогнозировать исполнение доведенных до них бюджетных средств на основе риск-ориентированного подхода. Прогноз предполагаемой величины отклонения исполнения бюджета на основе учета всех факторов, которые увеличивают % риска неполного расходования средств. Однако стоит отметить, что нынешнее бюджетное законодательство не запрещает сдавать ГРБС остатки в любой срок, при этом большинство делает это в декабре. Поступление в резервный фонд большого объема средств в конце года создает ту самую проблему остатков, так как Минфин России не успевает распределить и расходовать все поступившие средства за такой короткий промежуток времени. Именно поэтому необходимо ввести требования о сроке сдачи неизрасходованных средств. При этом стоит учитывать, что законодательно закреплено важное ограничение о том, что наличие принятых бюджетных обязательств запрещает перераспределение имеющихся средств.

Дебиторская задолженность	01.01.2022	01.07.2022	01.01.2023	01.07.2023
Всего	772,5	2447,8	1449,8	3961,5
Закупки тру	246,5	389,1	565,3	731,2
Субсидии юр. лицам	390,6	539,9	622,9	896,6
Субсидии БУ и АУ	58,9	879,2	104	962,9
МБТ	41,3	541,3	109,2	1260
Прочие	35,2	98,3	48,4	110,8
Просроченная дебиторская задолженность	01.01.2022	01.07.2022	01.01.2023	01.07.2023
Всего	12,6	8,6	16,1	24
Закупки тру	10,3	6	13,9	7
Субсидии юр. лицам	1,6	1,6	1,6	1,6
Субсидии БУ и АУ	0	0	0	11,3
МБТ	0	0	0	0,4
Прочие	0,7	1	0,6	3,7

Рис. 4. Динамика дебиторской задолженности (в т. ч. просроченной) по расходам федерального бюджета за 2022–2023 гг., млрд руб.

Источник: составлено автором на основе изученных данных (Электронный бюджет: <https://gp.minfin.ru/>).

Немаловажным является вопрос наличия дебиторской задолженности (рис. 4). Под ней понимается как авансирование контрактов, так и предоставление субсидий юридическим лицам, которые не отчитались о достигнутых результатах. Чтобы закрыть дебиторскую задолженность, необходимо получить отчет об использовании бюджетных средств. Дебиторская задолженность сама по себе циклична, растет в начале и середине года (заключение контрактов, предоставление субсидий, межбюджетные трансферты) и сокращается под конец года. Именно поэтому говорить о наличии проблем с наличием как таковой дебиторской задолженностью является не совсем целесообразным и верным. Однако в ходе исполнения федерального бюджета по расходам имеют место быть сложности с просроченной дебиторской задолженностью. [16] Они возникают в ситуациях, когда бюджетные средства были выделены на достижение определенных показателей в теку-

щем году, а в результате они оказались не достигнутыми.

Решением данной проблемы может стать предложение по нормативному установлению системы риск-мониторинга для получателей бюджетных средств. Она будет способствовать анализу рисков возникновения просроченной дебиторской задолженности. Помимо этого, в 2024 году планируется внести изменения в п. 18 постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 г. №1496, регулирующим авансирование контрактов. Увеличение размеров авансов будет служить фактором дополнительной мотивации для исполнителей контрактов и повысит привлекательность государственных заказов. Это в свою очередь поспособствует повышению % исполнения федерального бюджета по расходам за счет усовершенствованного авансового механизма в закупочных процедурах. Также стоит обратить внимание на новацию в правовом регулировании, представ-

ленную постановлением Правительства Российской Федерации от 23.01.2024 г. №50. В нем говорится о прекращении действия норм, предусматривающих казначейское сопровождение для государственных контрактов с авансированием в размере до 30%. С 2024 года авансы по таким договорам должны составлять от 30 до 50%. [16] Условие о казначейском сопровождении является важным фактором, с помощью которого государство осуществляет максимально возможный контроль за эффективностью расходования бюджетных средств при наличии такого механизма свободы, как аванс. Новая норма позволит получателям бюджетных средств более свободно и оперативно распоряжаться бюджетными средствами, что положительно отразится на объемах дебиторской задолженности.

Для сокращения размеров просроченной дебиторской задолженности Минфин России также активно работает над повышением прозрачности всей информации о ее показателях и изменениях объема в течение текущего года. Это поможет в дальнейшем более точно определить причины возникновения просроченной дебиторской задолженности и включить выявленные риски в новую систему риск-мониторинга для предотвратить возникновение подобных ситуаций в будущем. Также одной из необходимых мер является обеспечение проведения ежемесячной оценки оперативного характера показателей дебиторской задолженности с применением инструментов риск-анализа. Данная мера поможет повысить качество принимаемых управленческих решений, касающихся расходования средств федерального бюджета. Ее реализацию возможно осуществить на имеющейся информационной платформе «Электронный бюджет» с помощью интеграции всех необходимых данных для аналитической работы.

### Выводы

Проведение анализа исполнения федерального бюджета по расходам с точки зрения динамики, показало, что нельзя сделать вывод о выраженной тенденции в ту или иную сторону, в связи с циклическим характером исполнительного про-

цесса. Основным заключением для динамического анализа стало выявление автором явной зависимости объемов бюджетных расходов от изменений в реализуемой бюджетной политике. Что касается структурного анализа исполнения федерального бюджета по расходам, то здесь нельзя ограничиться одной зависимостью от бюджетной политики. При изучении ведомственной структуры автором был выделен факт того, что на изменение объема исполненных расходов влияют не только внутренние и внешние факторы (как при динамическом анализе), но и законодательное закрепление полномочий за тем или иным главным распорядителем бюджетных средств. Исходя из возложенных на них обязанностей и приоритетности расходных статей, являющихся обязательствами ведомств, определяется доля исполненных расходов федерального бюджета за год.

В ходе проведенных исследований были выявлены проблемы, возникающие при организации исполнения федерального бюджета по расходам. Основными направлениями для их решения были выбраны совершенствование цифровизации и правового регулирования исполнительного процесса. В разрезе цифровых технологий автором были обозначены следующие проблемы: дублирование процессов информационными сервисами государственных органов, что создает временной лаг в осуществлении ими своих функций; дефицит квалифицированных кадров в области IT-технологий, что провоцирует зависимость государственных заказчиков от поставщиков; перегруженность единой платформы «Гостех»; длительность процесса отбора получателей бюджетных кредитов; технические трудности в работе информационных систем при передаче данных о реализации государственных программ.

Что касается сложностей, возникающих в законодательстве, то автор выделяет следующие: неравномерное исполнение федерального бюджета по расходам; наличие крупной суммы остатков исполнения федерального бюджета по расходам; сложность в законодательном регулировании лимитов бюджетных обязательств, которые заранее не были

утверждены; периодическое возникновение временного лага в доведении бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, а также при их принятии; растущая просроченная дебиторская задолженность; трудности в выявлении конкретных причин возникновения просроченной дебиторской задолженности.

Решение вышеописанных задач и достижение поставленной цели по разработке

рекомендаций по совершенствованию организации исполнения федерального бюджета по расходам посредством устранения выявленных в ходе проведенного анализа проблем являются итогом проделанной работы.

*Научный руководитель: М.Л. Седова, к.э.н., доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва.*

*Библиографический список*

1. Демидова С.Е., Макашина О.В., Седова М.Л. Технологии исполнения бюджета: учебник. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2024. 266 с.
2. Счетная Палата Российской Федерации: «Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2022 год». [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/budget-2022#expenditures> (дата обращения 10.12.2024).
3. Счетная Палата Российской Федерации: Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год». [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a01/v28frqorbyf3ojsq25tz6vf0l33wfxl2.pdf> (дата обращения 10.12.2024).
4. Комягин Д.Л. Новое единство кассы и реформа кассового устройства в России // Право // Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 173-194.
5. Раковский И.Д. Актуальные вопросы разработки, использования и модернизации инструментов надлежащей бюджетной политики // Финансовая жизнь. 2022. № 3. С. 104-109.
6. Минфин России: Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin> (дата обращения 10.12.2024).
7. Раковский И.Д. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2022. С. 175-182.
8. Официальные сетевые ресурсы Президента России: Послание Президента Федеральному Собранию. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения 10.12.2024).
9. Электронный бюджет: Ведение СБР и ЛБО. [Электронный ресурс]. URL: <https://gp.minfin.ru/> (дата обращения 10.12.2024).
10. Счетная Палата Российской Федерации: Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета январь-сентябрь 2023 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/84e/j7qskzs63udk369ivib7k8sbyb8rid78.pdf> (дата обращения 10.12.2024).
11. Минцифры России: ГОСТЕХ. [Электронный ресурс]. URL: <https://platform.gov.ru/documents/> (дата обращения 10.12.2024).
12. Минфин России: Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin> (дата обращения 10.12.2024).
13. Ковтуненко Е.Ю. Особенности ведения сводного реестра участников бюджетного процесса Федеральным казначейством РФ и его территориальными управлениями // Молодой ученый. 2020. № 26 (316). С. 110-112.
14. Алиева Э.Б. Правовое регулирование исполнения бюджетов субъектов РФ // Научный альманах. 2015. № 9 (11). С. 1138-1141.
15. Минфин России: Основные мероприятия 2020–2023 гг. по повышению эффективности и результативности управления расходами федерального бюджета. [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/process/ispolnenie/exec\\_expense/method/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/process/ispolnenie/exec_expense/method/) (дата обращения 10.12.2024).
16. Минфин России: Основные мероприятия 2023 года по управлению дебиторской задолженностью (просроченной задолженностью) по расходам федерального бюджета. [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/process/ispolnenie/exec\\_expense/method/zavershenie/2023?id\\_65=305691-osnovnye\\_novatsii\\_v\\_iskolnienii\\_federalnogo\\_byudzheta\\_v\\_2024\\_godu](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/process/ispolnenie/exec_expense/method/zavershenie/2023?id_65=305691-osnovnye_novatsii_v_iskolnienii_federalnogo_byudzheta_v_2024_godu) (дата обращения 10.12.2024).
17. Соляникова С.П. Надлежащая Бюджетная политика для меняющейся экономики // Мир новой экономики. 2021. № 2. С. 7-14.