

УДК 336.14(045)

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ СТРАТЕГИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕЗЕРВОВ

*Земсков Владимир Васильевич, д-р экон. наук, профессор кафедры «Анализ рисков и экономическая безопасность», Финансовый университет, Москва, Россия
VZemskov@fa.ru*

В статье рассматриваются основные направления повышения экономической безопасности государства, одним из которых является формирование и эффективное управление финансовыми резервами, что позволяет придавать экономике финансовую устойчивость. В качестве инструментов эффективности управления финансовыми резервами выступает риск-ориентированная стратегия, позволяющая одновременно сократить риски и угрозы, влияющие на экономическую безопасность государства и разработать определенные мероприятия, направленные на обеспечение финансовой устойчивости.

Сделан вывод о необходимости усиления риск-ориентированного подхода в осуществлении эффективной финансовой деятельности государства и достижении социально значимых ее результатов.

Ключевые слова: риск-ориентированная стратегия; риск-ориентированный подход; экономическая безопасность; финансовые резервы; бюджетные резервы.

Risk-Oriented Strategy Ensuring Budget Reserves Utilization Efficiency

*Zemskov Vladimir V., ScD (Economics), professor of the Risk Analysis and Economic Security Department, Financial University, Moscow, Russia
VZemskov@fa.ru*

The paper examines key directions of the country's economic security enhancement including, in particular, the formation and efficient management of financial reserves to ensure, thereby, the financial stability of the economy. The risk-based strategy is a tool for the efficient management of financial reserves since it reduces risks and threats that affect the economic security of the country and allows development of measures aimed at ensuring the financial stability.

It is concluded that it is important to enhance the risk-oriented approach to the implementation of effective financial activities of the government to achieve socially significant results.

Keywords: risk-oriented strategy; risk-oriented approach; economic security; financial reserves; budget reserves.

Риск-ориентированная стратегия в управлении финансовыми резервами

В экономической теории понятие «резервы» происходит от французского глагола *reserver*, означающего «сберегать», «сохранять». В рамках данной статьи под «резервами» понимается создание и использование финансовых накоплений в виде бюджетных фондов в соответствии с действующим законодательством.

Основной задачей любого сформированного финансового резерва является повышение эффективности от целевого использования этих резервов, в том числе бюджетных резервов за счет дополнительных возможностей по выявлению и анализу системных рисков.

Одним из инструментов обеспечения эффективности в управлении финансовыми резервами является применение риск-ориентированной стратегии при осуществлении государственного

контроля и надзора за эффективным использованием бюджетных резервов. Изменение стратегии управления не требует существенных затрат, кроме обучения персонала новому подходу, но дает максимальный эффект при осуществлении государственного контроля в ограниченное время с повышением качества результатов.

Под риск-ориентированной стратегией эффективности использования бюджетных резервов понимается внедрение новых механизмов в организацию государственного контроля за экономным расходованием средств федерального бюджета, минимизация затрат на осуществление контрольной деятельности, выявление дополнительных возможностей по увеличению ресурсов, позволяющих привлекать и сохранять высококвалифицированный персонал.

Таким образом, применение риск-ориентированной стратегии при осуществлении государственного контроля и надзора дает возможность лучше управлять ситуацией в условиях неопределенности, принимать более осознанные решения по вопросам управления рисками, обеспечивает разумные гарантии того, что государственные органы исполнительной власти на должном уровне выполняют свои цели, задачи и функции.

О целесообразности внедрения процедур управления рисками в деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления указывалось еще в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.¹

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния

Как следует из Указа Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации», обеспечение экономической безопас-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах и плане мероприятий по ее реализации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=59459>.

ности осуществляется путем накопления финансовых резервов.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) предусматривает создание и функционирование следующих финансовых резервов:

- Резервный фонд Российской Федерации, а также Фонд национального благосостояния;
- Резервный фонд субъектов Российской Федерации;
- Резервный фонд Президента Российской Федерации;
- Резервный фонд исполнительных органов государственной власти;
- Резервный фонд исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации;
- Резервный фонд местных администраций.

В соответствии с бюджетным законодательством накопление финансовых ресурсов осуществляется в составе соответствующих бюджетов путем формирования резервных фондов.

Каждый из этих типов финансовых накоплений имеет свое назначение и цели использования, которые можно представить следующим образом: защита и стабилизация бюджета и экономики от чрезмерной нестабильности при наступлении неблагоприятных ситуаций, повлекших уменьшение доходов или увеличение расходов бюджетов. Известно, что нестабильность или неопределенность развития ситуаций может привести к реализации рисков и ухудшить финансовое состояние экономики государства, в том числе выполнение стратегических и социальных задач.

Индикаторами оценки состояния бюджетных резервов являются:

- 1) обособленный учет этих средств в составе расходной части бюджета;
- 2) резервирование этих средств на случай возникновения непредвиденных расходов или расходов, не предусмотренных бюджетом;
- 3) целевой характер, т.е. средства расходуются строго на цели, указанные в законодательстве.

В процессе формирования и использования бюджетных резервов могут возникать риски вследствие:

- отсутствия стратегии управления рисками по конкретным направлениям выполнения государственных функций;
- частых изменений правил формирования и расходования нефтегазовых доходов, что отрицательно влияет на объемы бюджетных резервов;
- нецелевого использования бюджетных резервов в части финансирования инфраструктурных проектов;
- рисков недостижения цели и показателей инфраструктурных проектов и др.

Санкционное давление западных стран будет продолжать влиять в ближайшие годы на экономику России, что отрицательно скажется на социальных обязательствах государства и бизнеса. Поэтому основным источником финансирования дефицита федерального бюджета станут государственные заимствования, средства из Резервного фонда Российской Федерации и Фонда национального благосостояния, а также поступления от приватизации федеральной собственности согласно Основным направлениям бюджетной политики.

Таким образом, в условиях продления санкций со стороны западных государств на последующие годы формирование и экономное использование бюджетных финансовых накоплений будут оставаться актуальными финансовыми задачами.

Правовой статус резервных фондов определяется ст. 96.9 БК РФ. В частности, резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Из данной формулировки следует, что резервные фонды являются целевыми средствами и могут расходоваться строго на установленные цели.

В БК РФ также предусмотрены требования о размере Резервного фонда и необходимости его ежегодной фиксации в федеральном законе о бюджете на соответствующий год и на плановый период. Например, на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. была установлена нормативная величина Резервного фонда Российской Федерации в сумме 5 797 050 000,0 тыс. руб.

БК РФ определяет два источника его формирования:

- 1) дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета;
- 2) доходы от управления средствами фонда.

Необходимо отметить, что дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета определяются как разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть. В свою очередь к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

До 1 февраля 2020 г. доходы от управления средствами Резервного фонда Российской Федерации направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния предназначен для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений российских граждан и обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Порядок управления Фондом национального благосостояния аналогичен порядку, установленному для Резервного фонда Российской Федерации, на основании постановления Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния Российской Федерации».

Объем финансовых накоплений государства характеризуется данными, приведенными в *таблице*.

Как следует из *таблицы*, наблюдается общая тенденция сокращения финансовых накоплений государства. Так, в 2016 г. по сравнению с анало-

Динамика объема финансовых накоплений государства, млрд руб.

Наименование резерва	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017
Резервный фонд	3070,74	4945,49	3640,57	972,13
Фонд национального благосостояния	3079,94	4388,09	5227,18	4359,16

Источник: составлено автором по данным сайта Минфина России: URL: http://minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34599&area_id=4&page_id=2119&popup=Y##ixzz4VNQ7CKGz.

гичным периодом прошлого года объем Резервного фонда Российской Федерации сократился на 2668,44 млрд руб., или на 73%, Фонд национального благосостояния Российской Федерации — на 868,02 млрд руб., или на 17% соответственно. Уменьшение объемов финансовых накоплений объясняется расходованием этих средств на инфраструктурные проекты. Так, в декабре 2014 г. был принят нормативный акт, согласно которому до 10% средств Фонда национального благосостояния Российской Федерации может быть размещено в российских банках для финансирования инфраструктурных проектов.

Использование бюджетных резервов связано с обеспечением финансовой устойчивости государства в условиях неопределенности, а также реализацией социальной политики

Однако имеются потенциальные риски при использовании средств Фонда национального благосостояния Российской Федерации для финансирования инфраструктурных проектов.

Так, распоряжением Правительства РФ от 27.12.2014 № 2744-р утвержден паспорт инвестиционного проекта «Приобретение тягового подвижного состава», который внесен в перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых ОАО «РЖД». Объем финансирования проекта определен в объеме 203,6 млрд руб., в том числе за счет заемных

средств 60,2 млрд руб. (29,6% общей стоимости проекта) за счет выпуска облигаций ОАО «РЖД», выкупаемых за счет Фонда национального благосостояния Российской Федерации.

При аудите эффективности бюджетных средств аудиторы Счетной палаты Российской Федерации отметили, что средства Фонда национального благосостояния Российской Федерации использовались ОАО «РЖД» в качестве дополнительного источника собственных доходов общества в виде процентов от размещения средств Фонда на счетах в банках [1], т.е. хозяйствующий субъект дополнительно полученные доходы от размещения на счетах коммерческих банков целевых бюджетных средств использовал не на развитие инфраструктурных проектов, а расходовал на операционную деятельность, что является нарушением правил использования целевых бюджетных средств.

Имеются риски недостижения цели и показателей инфраструктурных проектов. Так, паспортом инвестиционного проекта «Приобретение тягового подвижного состава» на 2017 г. запланировано приобретение подвижного состава за счет собственных средств ОАО «РЖД» в объеме 75,8 млрд руб., а объем финансирования составил всего 63,1 млрд руб., т.е. 12,7 млрд руб. меньше запланированного.

Следующим риском в использовании целевых бюджетных средств является неприменение конкурентных способов осуществления закупки, установленных Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

По нашему мнению, применение конкурентных способов осуществления закупки могло бы привести к развитию конкуренции, к обеспечению экономической эффективности расходования

денежных средств и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика, а также способствовать снижению стоимости инфраструктурных проектов, реализуемых ОАО «РЖД».

Все эти факты свидетельствуют о наличии системных рисков при использовании средств Фонда национального благосостояния для финансирования инфраструктурных проектов.

Резервный фонд Правительства РФ

Согласно бюджетному законодательству порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Правительство РФ имеет право распоряжаться согласно ст. 81 БК РФ двумя резервными фондами: Резервный фонд Правительства РФ и Резервный фонд Правительства РФ по предупреждению ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Их создание предусмотрено ст. 81 БК РФ.

1. Порядок использования Резервного фонда Правительства РФ регулируется Положением о порядке расходования средств этого фонда согласно постановлению Правительства РФ от 27.02.2017 № 230. В частности, из него Правительство РФ выделяет средства на финансирование:

- государственной поддержки общественных организаций и объединений;
- проведения юбилейных мероприятий общегосударственного значения;
- изготовления государственных наград, юбилейных медалей;
- проведения встреч, симпозиумов, выставок и семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения и др.

Следует отметить, что средства Резервного фонда Правительства РФ направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов.

Из-за отсутствия законодательно закрепленного понятия «непредвиденные расходы» Правительство РФ имеет свободу действий в расходовании средства этого фонда фактически на любые цели. Подтверждением этого тезиса является распоряжение Правительства РФ от 12.09.2011

№ 1595-р о выделении Минкультуры России для федерального государственного унитарного предприятия «Творческо-производственное объединение «Киностудия «Союзмультфильм» 6 млн руб. на финансовое обеспечение проведения неотложных ремонтных, противоаварийных и восстановительных работ.

Данный факт свидетельствует о том, что руководство Минкультуры России не обеспечивало своевременный контроль за своевременной разработкой плана планово-предупредительных работ с целью планирования объема потребности финансовых ресурсов на ремонт объектов культуры в следующем финансовом году и вследствие этого финансирование ремонтных работ было осуществлено за счет Резервного фонда Правительства Российской Федерации.

2. В соответствии с п. 20 постановления Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» для ликвидации чрезвычайных ситуаций создается и используется Резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Порядок использования Резервного фонда Правительства РФ по предупреждению ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий регулируется правилами выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15.02.2014 № 110.

Таким образом, использование бюджетных резервов связано с обеспечением финансовой устойчивости государства в условиях неопределенности, а также реализацией социальной политики.

Контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства РФ возложен на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству, что свидетельствует о реализации механизма совершенствования государственного финансового контроля, в частности о расширении практики применения риск-ориентированного подхода.

Основной целью применения риск-ориентированного подхода в государственном финансовом контроле является осуществление эффективного контроля при разумной величине затрат

Внедрение риск-ориентированного подхода в государственный финансовый контроль

В настоящее время основным финансовым инструментом в планировании, анализе данных и контроле, позволяющими без существенных угроз и ущерба достичь как стратегических, так и тактических целей, является применение риск-ориентированного подхода.

Методологический подход применения риск-ориентированного подхода в деятельности контрольно-надзорных органов был определен в базовой модели [2], которая предполагает совершение следующих действий:

- определение охраняемых законом ценностей;

- выявление событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям (случаи причинения вреда);
- определение условий, обстоятельств и причин, которые приводят к наступлению событий, следствием которых может стать причинение вреда;
- отбор факторов (профилей) риска, указывающих на максимальную величину произведения вероятности наступления негативных последствий на объем потенциального вреда;
- проведение ранжирования управляемых факторов и профилей риска для выделения наиболее значимых из них;
- учет критериев, указывающих на поведенческие особенности подконтрольного субъекта;
- распределение подконтрольных субъектов по категориям риска и определение периодичности проведения в их отношении контрольно-надзорных мероприятий.

Внедрение риск-ориентированного подхода за целевым и эффективным использованием бюджетных резервов обеспечивает формирование системы управления рисками по конкретным направлениям выполнения государственных функций.

Следовательно, риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности представляет собой метод организации и осуществления контроля.

Сущность риск-ориентированного подхода в органах Федерального казначейства заключается в создании системы стратегического, тактического и оперативного планирования с распределением ответственности по уровням управления. Оценка эффективности деятельности осуществляется по четырем уровням: оценка деятельности службы в целом, оценка деятельности территориальных органов, оценка деятельности структурных подразделений и оценка деятельности сотрудников. Система оценки деятельности состоит из внутренней и внешней оценки [3].

Внутренняя самооценка производится по 35 показателям, которые отображают возложенные функции и полномочия. При внутренней оценке эффективности особое внимание уделяется расчету индекса себестоимости выполнения государственных функций, индекса трудоемкости выполнения государственных

функций и индекса качества выполнения государственных функций.

В частности, индекс себестоимости выполнения государственных функций определяется следующим образом:

$$I_c = C_n / C_\phi \times 100\%,$$

где C_n — себестоимость полномочий;

C_ϕ — себестоимость функций.

Внешняя оценка реализуется путем анкетирования и направления запросов полпредам Президента Российской Федерации в федеральных округах, главам высшей исполнительной власти и главным распорядителям бюджетных средств.

Результаты этих оценок используются для совершенствования деятельности Федерального казначейства. Таким образом, из вышеприведенного следует, что основной целью применения риск-ориентированного подхода в государственном финансовом контроле является осуществление эффективного контроля при разумной величине затрат, т.е. представляет собой метод организации и осуществления контроля.

Выводы

Из анализа использования бюджетных резервов следует, что они формируются и используются в качестве источников финансирования расходов бюджета крупномасштабного характера, имеющих стратегический характер и обеспечивающих экономическую безопасность государства, общества и личности.

Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов обеспечивает процесс внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода, направленного на экономию бюджетных средств, оптимизацию контрольно-надзорной деятельности.

Риск-ориентированный подход, распределяя поднадзорные объекты по степени риска нанесения ущерба охраняемым законам ценностям, позволяет разграничить полномочия и ответственность руководителей и иных сотрудников по уровням при осуществлении государственных функций, тем самым исключить дублирование функций и снизить издержки на осуществление контрольной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств Фонда национального благосостояния, направленных на финансирование инфраструктурного проекта «Приобретение тягового подвижного состава». Бюллетень Счетной палаты, 2017. № 6 (июнь).
2. Базовая модель определения критериев и категорий риска (утвержден протоколом заседания проектного комитета от 31.03.2017 № 19).
3. Аналитическая записка. Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности. URL: www.obobschauschaus-zapiska-obmen-praktikami-knd-17-03-16.

REFERENCES

1. Report on the results of the control activities of the “verification of the use of funds of the national welfare fund aimed at financing infrastructure project” Purchase of locomotives [Otchet o rezul'tatah kontrol'nogo meroprijatija «Proverka ispol'zovanija sredstv Fonda nacional'nogo blagosostojanija, napravlennyh na finansirovanie infrastrukturnogo proekta «Priobretenie tjagovogo podvizhnogo sostava»]. *Bjulleten' Schetnoj palaty — Bulletin of the Accounting Chamber*, 2017, № 6 (June).
2. The basic model criteria and risk categories [Bazovaja model' opredelenija kriteriev i kategorij riska] (approved Protocol meetings of the project Committee from 31.03.2017 No. 19).
3. Analytical note. Sharing best practices the application of risk-oriented approach and evaluate the effectiveness of the control and oversight activities [Analiticheskaja zapiska. Obmen luchshimi praktikami primenenija risk-orientirovannogo podhoda i ocenki jeffektivnosti v kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti]. URL: www.obobschauschaus-zapiska-obmen-praktikami-knd-17-03-16.