

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА*Надежда Игоревна ЯШИНА^а, Светлана Дмитриевна МАКАРОВА^{б, *}

^а доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и кредита, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация
sitnicof@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 8458-4480

^б кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация
makarovasd@iee.unn.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 3117-9945

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 14.08.2018

Получена в доработанном виде 24.08.2018

Одобрена 31.08.2018

Доступна онлайн 29.10.2018

УДК 336.7

JEL: G21, G33

Аннотация

Предмет. Оценка эффективности исполнения бюджетных обязательств посредством применения риск-ориентированного подхода. Исследование представляет собой практический подход к оценке исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в условиях волатильности современной экономики.

Цели. Разработка метода оценки рисков бюджетной сферы, возникающих при исполнении бюджетов посредством определения величины относительного (удельного) риска, приходящегося на единицу исполнения бюджета.

Методология. В качестве базового подхода использован метод оценки рисков исполнения бюджета любого уровня, в основе которого лежит закон распределения вероятностей. Отличительной особенностью проведенного исследования является оценка рискованности исполнения бюджета в сравнении с плановой величиной. Характеристика изменчивости значений, получаемых при оценке бюджетных показателей, позволяет выявить относительную меру риска в удельном исчислении. Использование относительных показателей позволяет нивелировать случайные обстоятельства, обеспечивая полученным результатам максимальную объективность.

Результаты. Проведена детализация теоретических основ анализа бюджетной безопасности федерального бюджета посредством использования термина «риски динамики». Разработана методика оценки совокупного риска исполнения бюджета, а также индикаторов эффективности исполнения бюджетов в бюджетной системе России на основе риск-ориентированного подхода.

Выводы. Проведенное исследование позволяет конкретизировать методику оценки рисков исполнения бюджетных обязательств для любого уровня бюджетной системы РФ, а также для государственных и муниципальных учреждений. Предложенный подход может рассматриваться как универсальный метод бюджетного менеджмента, позволяющий оценить степень эффективности исполнения бюджетов на основе риск-ориентированного подхода. Применение этого метода позволит принимать взвешенные решения по реализации бюджетной политики на любом уровне государственной и муниципальной власти на основе объективных показателей в условиях волатильности экономики в целях обеспечения бюджетной безопасности.

Ключевые слова: бюджет, исполнение бюджетных обязательств, риск-ориентированный подход, риск динамики, бюджетная безопасность

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Яшина Н.И., Макарова С.Д. Анализ исполнения бюджетных обязательств в Российской Федерации на основе риск-ориентированного подхода // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2018. – Т. 17, № 10. – С. 1849 – 1867.

<https://doi.org/10.24891/ea.17.10.1849>

Риски в современной экономике присутствуют во всех областях ее функционирования. Бюджетная сфера не является исключением, несмотря на жесткую регламентацию бюджетных отношений как в России, так и за рубежом. Риски непоступления средств из бюджетных источников приводят к нарастанию факторов неопределенности при планировании объема бюджетных источников и являются причиной возникновения рисков недофинансирования бюджетных обязательств. Бюджетный кодекс Российской Федерации трактует данное понятие следующим образом: бюджетные обязательства – это расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году. Из этого следует приоритетность и обязательность исполнения бюджетных обязательств в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Таким образом, исполнение бюджета в целом и, в частности, его расходных обязательств является критерием бюджетной эффективности, сущность которой определена в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации как необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Задача формирования системного подхода для оценки эффективности функционирования бюджета является актуальной для большинства современных государств. Зачастую это связано с последствиями разбалансирования товарных и финансовых рынков (например, вследствие нарастания инфляции, спекулятивных и санкционных воздействий и т.п.), применения инструментов управления макроэкономическими процессами (например, варьирование дефицитом бюджета) и т.п. В подобных случаях возрастают риски возможной дестабилизации экономики при формировании неблагоприятной конъюнктуры на внутренних и внешних рынках. В таких условиях применение риск-ориентированного подхода к оценке эффективности

функционирования бюджетной системы через показатели бюджетной безопасности позволит количественно оценить направления и перспективы ее регулирования.

В настоящее время исследования многих экономистов направлены на изучение и моделирование системы интегральных показателей, где, на наш взгляд, одним из приоритетных направлений является оценка эффективности расходной составляющей бюджетов различных уровней.

В общем смысле цель оценки эффективности бюджетных обязательств – это развитие и оптимизация бюджета, обеспечение бюджетной безопасности, а также минимизация потерь в бюджетной сфере.

Как правило, максимально эффективным считается 100%-ное исполнение бюджетов. В этом смысле показателен опыт российской экономики 1990-х гг., когда исполнение бюджетного финансирования осуществлялось на одну треть от необходимого объема. Далее процессы в бюджетной сфере Российской Федерации совершенствовались, а финансирование отдельных программ в начале 2000-х гг. достигало 80–90%, однако все равно не стало равным 100% [1]. Эти примеры свидетельствуют о наличии проблем с проведением эффективной бюджетной политики, а также и с оценкой степени эффективности или неэффективности исполнения бюджетных обязательств, которые актуальны и в настоящее время.

Изучению оценки эффективности функционирования бюджетной сферы посвящены работы многих отечественных и зарубежных авторов. Так, в работах [2–6] большое внимание уделяется осуществлению мониторинга, финансового контроля и аудита эффективности формирования и использования бюджетных средств.

Бюджетирование, как метод оценки эффективности функционирования бюджетов различных уровней, и оценка эффективности бюджетного регулирования исследуются в работах [7–10]. Значительный интерес представляют работы, посвященные количественным методам анализа бюджетной

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ. Грант № 18-010-00909 А.

эффективности. Например, в работах¹ [11–14] обосновывается значимость математического моделирования экономических систем.

В работах² [15–17] отражены исследования эффективности бюджетного финансирования по отдельным направлениям.

В настоящее время актуальным направлением исследований является определение эффективности комплексного бюджетного финансирования. Это позволяет охарактеризовать эффективность бюджетного планирования и эффективность исполнения бюджетов. Этой теме посвящены работы [18, 19]. Автор работы [20] предлагает расчет интегральных показателей, позволяющих оценить эффективность влияния расходных обязательств муниципального образования на социальное развитие муниципалитета, а автор работы [21] рассматривает эффективность формирования расходных обязательств с точки зрения различных моделей бюджетного финансирования также для отдельных статей муниципальных бюджетов и т.п. Такой подход к оценке эффективности бюджетного финансирования оправдан, так как он акцентирует внимание на повышении качества жизни населения конкретных регионов и муниципальных образований.

К фундаментальным исследованиям в области оценки рисков в сфере государственных финансовых отношений следует отнести работы зарубежных экономистов. В них оценивается влияние неоднородности регионов на особенности бюджетного финансирования³; обосновываются причины институционального характера, влияющие на риски регулированию параметров государственных бюджетов и целевых фондов социального назначения [22, 23]; анализируются проблемы снижения рисков

регулирования бюджетной сферы посредством оценки изменения административной нагрузки и т.д. [24].

Следует отметить, что рассмотренные исследования предлагают различные подходы к проведению анализа бюджетных процессов применительно к различным государствам. Однако в них в должной мере не затрагиваются проблемы количественной оценки бюджетной безопасности, которая в последнее время приобретает все большее значение для функционирования бюджетной системы в условиях достаточно нестабильной экономики, зависящей от многих факторов внутреннего и внешнего воздействия.

В современных экономических условиях все сферы жизни подвержены рискам нестабильности функционирования, а постоянное изменение рыночной конъюнктуры оказывает непосредственное влияние на формирование и исполнение бюджетов всех уровней в Российской Федерации. Таким образом, оценка эффективности функционирования бюджетной системы с точки зрения риск-ориентированного подхода является одной из наиболее актуальных проблем бюджетного менеджмента. В этом аспекте оценка исполнения бюджетных обязательств имеет первостепенное значение, так как финансирование с учетом рисков позволит обеспечить эффективное функционирование бюджетной системы, а значит, и качественное повышение уровня жизни населения страны. Но в то же время существует потребность в универсальном подходе к оценке различных составляющих бюджета. Это позволит сформировать сопоставимую систему показателей, на основе которых могут быть рассчитаны интегральные показатели оценки и которые легко анализировать параллельно по одним и тем же критериям.

Понятие риска в теории управления рассматривается как научно обоснованная характеристика любого вида созидательной деятельности, осуществляемой в условиях различного рода ограничений и необходимости реализации эффективных управленческих решений в условиях

¹ Кобелев Н.Б. Практика применения экономико-математических методов и моделей. М.: Финстатинформ, 2000. 246 с.

² Марков С.Н. Особенности финансирования образовательных учреждений в России // Социально-экономические системы: современное видение и подходы: материалы VI международной научно-практической конференции. Омск: СИБИТ, 2011. С. 106–116.

³ Blank F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. URL: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>

различного рода неопределенностей. Практически все параметры риска находят отражение в бюджетном процессе. Например, деятельность по составлению и исполнению бюджета, ресурсные ограничения при формировании доходной части, выбор оптимального способа распределения расходов, информационная неопределенность и т.п.

Применительно к исполнению бюджета, риск может рассматриваться как вероятность реализации бюджетных параметров по сравнению с запланированными значениями. Плановые и фактически исполненные показатели могут совпадать или различаться. Риск характеризует возможность недостижения поставленной цели, возможные неточности прогноза, а также возможную субъективность в оценке полученного результата.

Наличие отклонений между плановыми и фактическими показателями предполагает необходимость количественной оценки рисков бюджетной сферы и последствий, которые в целом могут повлиять на изменение уровня бюджетной безопасности в сторону ее повышения.

Также следует отметить, что при формировании параметров бюджета в ситуации их существенной зависимости от цен на энергоносители в России в настоящее время (табл. 1) следует учитывать вероятность отклонения плановых и фактически исполненных показателей в зависимости от изменений, происходящих вне нашей экономики, но оказывающих на нее непосредственное влияние.

В частности, на снижение рисков направлена методология формирования нескольких сценариев бюджетного плана в зависимости от конъюнктуры международных рынков: целевой, консервативный и базовый, то есть соответствующие сценарным вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018–2020 гг.

Создавшаяся ситуация формирует основу для влияния на бюджеты всех уровней диапазона факторов, как предсказуемых, так и стихийно

возникающих, что усугубляет ситуацию неопределенности реализации бюджетного процесса.

Нельзя исключать и влияние изменений нормативно-правовой базы. Зачастую под воздействием нерегулируемых обстоятельств правительство вынуждено идти на отказ от своих обязательств. Факты неких противоречий между нормативно-правовыми актами различных уровней также негативно влияют на развитие рисков бюджетной сферы, на бюджетную безопасность.

Таким образом, вопрос о возможности управления различного рода рисками в бюджетной сфере стоит крайне остро. В данном случае подразумевается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления могут прогнозировать наступление положительного или отрицательного результата и принимать превентивные меры к снижению степени рисков бюджетной сферы с помощью предлагаемого подхода.

В рамках проведенного исследования рассмотрим его реализацию на примере оценки рисков исполнения бюджетных обязательств, для чего предлагается использовать следующие показатели:

- плановый показатель расходов бюджета за i -й период в разрезе разделов;
- фактически исполненный показатель расходов бюджета за i -й период в разрезе разделов;
- стандартное отклонение и коэффициент вариации как показатели оценки риска исполнения бюджетных обязательств.

Риск в проведенном исследовании количественно характеризуется оценкой отклонения ожидаемой величины при исполнении бюджетных обязательств по сравнению с их значениями, утвержденными в сводной бюджетной росписи. Степень риска в данном случае – это вероятность неполного и (или) несвоевременного финансирования бюджетных обязательств бюджетов различных уровней.

Если трактовать риск в бюджетной сфере как изменчивость исполнения бюджетных показателей в сравнении с ожидаемой величиной, то их 100%-ное исполнение окажется характеристикой безрискового бюджета, а исполнение, отличное от 100%, будет рисковым. Чем больше изменчивость (рассеянность) бюджетных показателей, тем больше риск.

Фактическое исполнение бюджетов различных уровней отличается от планового, следовательно, может быть рассмотрено как случайная переменная, подчиняющаяся закону распределения вероятностей. Применительно к бюджетной сфере – это набор запланированных показателей (которые рассматриваются как случайная переменная), и вероятностей их достижения (показателей, характеризующих их фактическое исполнение).

Для измерения неоднородности отклонений в анализируемой совокупности бюджетных показателей, которыми в проведенном исследовании являются бюджетные обязательства в разбивке по разделам, предлагается использовать стандартное отклонение показателя их исполнения σ : чем оно больше, тем больше изменчивость бюджетных показателей и, следовательно, выше риск их неисполнения.

Следует отметить, что использование только стандартного отклонения для оценки рисков недостаточно, так как оно не учитывает величины риска, приходящегося на единицу исполнения бюджетных обязательств. В качестве измерителя предлагается использовать коэффициент вариации CV , который является приведенным показателем и характеризует степень однородности исследуемой совокупности, устанавливая типичность (нетипичность) найденной средней. Чем больше CV , тем больше относительный риск неисполнения бюджетных обязательств.

Если $CV \leq 33,3\%$, средняя величина считается типичной для совокупности величин и имеет смысл говорить о качественном бюджетном

планировании, минимизации бюджетных рисков и высокой степени бюджетной безопасности.

Однако значение 33,3% является граничным максимальным значением, характеризующим однородную совокупность статистических показателей. Установим для характеристики эффективности бюджетных обязательств, верхнюю границу в 10%, что составляет приблизительно 1/3 от общей величины и в соответствии с требованиями, предъявляемыми к однородности выборки, позволяет говорить о качественном бюджетном планировании и безрисковом исполнении бюджетных обязательств вследствие незначительного рассеяния изучаемых показателей. Предлагается дифференцировать диапазон значений CV от 0 до 10% применительно к характеристике риска исполнения бюджетных обязательств следующим образом: до 5% – низкий уровень риска; 5–10% – умеренный уровень риска; свыше 10% – высокий уровень риска.

Предложенный метод может являться основой риск-ориентированного подхода к оценке исполнения бюджета любого уровня в силу своей универсальности и логического соответствия основам экономико-статистического анализа.

Для обоснования наличия закономерностей при использовании предлагаемого подхода рассмотрим расходную часть федерального бюджета Российской Федерации за 2015–2017 гг. (табл. 2).

Так, лидерами по объему расходов остаются разделы, при финансировании которых решаются наиболее важные задачи государства по обеспечению достойного уровня жизни населения, обеспечению обороноспособности и правопорядка в государстве: социальная политика (2015 г. – 27,3%, 2016 г. – 28%, 2017 г. – 30,4%), национальная оборона (2015 г. – 20,4%, 2016 г. – 23%, 2017 г. – 17,4%), национальная экономика (2015 г. – 14,9%, 2016 г. – 14%, 2017 г. – 15%) и национальная безопасность и правоохранительная деятельность (2015 г. – 12,6%, 2016 г. – 11,6%, 2017 г. – 11,7%).

Кроме анализа доли различных разделов расходов в суммарном объеме бюджетного финансирования несомненно значимым является объем исполнения бюджетных показателей, позволяющий оценить отклонение фактических показателей от плановых, следовательно, эффективность бюджетного планирования в целом.

Применительно к бюджетным обязательствам и в качестве основы для анализа эффективности исполнения федерального бюджета по расходам были также рассмотрены показатели за 2015–2017 гг. (табл. 3).

Анализ доли исполнения всех разделов расходов в подавляющем большинстве случаев характеризует невыполнение исполненных показателей к величине расходов, утвержденных сводной бюджетной росписью с учетом изменений, за весь исследуемый период. Риски, возникающие в процессе исполнения бюджетных обязательств, оценим по предложенной ранее методике.

Сначала рассчитаем долю расходов по каждому показателю в общем объеме бюджетных обязательств. Далее рассчитаем стандартное отклонение и коэффициент вариации исполнения бюджета по расходам за 2015–2017 гг.

Согласно результатам расчетов, представленным в табл. 4, совокупный риск бюджета по исполнению бюджетных обязательств в 2015–2017 гг. составил 0,32%, 0,51% и 0,27% соответственно. Полученные значения относятся к категории низкого риска (от 0 до 5%), что свидетельствует о низкой степени риска при исполнении федерального бюджета по бюджетным обязательствам в целом за рассматриваемый период.

Следует отметить, что выводы, сделанные на основе анализа общих показателей, представляют собой иллюстрацию обобщенных характеристик, состояние которых (в целом положительное) может содержать внутренние предпосылки для перспективного разбалансирования,

следовательно, стать источником снижения бюджетной безопасности.

Для детальной оценки состояния рискованности исполнения бюджетных обязательств рассмотрим особенности их динамического изменения.

Проанализировав динамику изменения показателей по наибольшим и наименьшим значениям риска, мы получили результаты, представленные на рис. 1.

Оценка изменения величины рисков бюджетных обязательств позволила выявить четыре варианта развития событий, характеризующих изменения бюджетных рисков внутри разделов расходов в динамике (табл. 5).

Следует отметить, что максимальная величина риска исполнения бюджетных обязательств не превышает 2,5%. Однако колебания рисков внутри разделов расходов за анализируемый период (риски динамики) также могут использоваться в качестве индикаторов бюджетной эффективности с точки зрения риск-ориентированного подхода (табл. 6).

Наличие значительных рисков динамики свидетельствует о возможных затруднениях при проведении стратегического бюджетного планирования на трехлетний период даже при низких значениях рисков исполнения бюджетных обязательств. На рис. 2 представлены значения рисков динамики, свидетельствующие о наличии значительных изменений внутри анализируемого периода по определенным разделам расходов.

В зависимости от группы, в которую попали те или иные бюджетные обязательства (табл. 6), на основании значений рисков динамики можно дать следующую характеристику происходящим изменениям. Так, раздел «национальная оборона» имеет риск динамики в группе «устойчивое увеличение риска» 42%, «социальная политика» – 73,2%, что характеризует нарастание рискованности в исполнении этих разделов расходов. В то же время в группе «устойчивое уменьшение рисков» в разделе «национальная экономика» значение риска

динамики в 18,5% свидетельствует о значительном сокращении рисков исполнения.

Таким образом, на фоне общей оценки исполнения бюджетных обязательств, при которой не было выявлено статей с высоким и даже умеренным уровнем риска, были выявлены тенденции, которые можно использовать в качестве дополнительных индикаторов эффективности функционирования бюджетной сферы при исполнении бюджетных обязательств, которые позволяют уточнить вероятность снижения или усиления бюджетной безопасности государства⁴.

Представленный метод позволяет определять риски по всей структуре бюджетных обязательств: разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов, а также может быть применен к оценке эффективности функционирования государственных и муниципальных учреждений.

Значимость предложенного подхода становится особенно очевидной при анализе майского указа Президента Российской Федерации, направленного на экономическое развитие государства, совершенствование и реформирование непроектной сферы: здравоохранения, образования, социального обеспечения населения.

Оценка рисков финансирования бюджетных расходов позволяет делать прозрачными отчеты об исполнении поручений Президента Российской Федерации, нацеленных на повышение качества жизни населения. Например, увеличение зарплаты работников образовательной сферы (школьных учителей и преподавателей колледжей) до средней по региону. В 2018 г. зарплата должна быть того же уровня, что и у медицинских работников, а у вузовских преподавателей и научных сотрудников заработная плата должна превышать средний показатель по региону в два раза.

⁴ Яшина Н.И., Макарова С.Д., Прончатова-Рубцова Н.Н. Оценка бюджетного потенциала субъектов РФ в целях инвестиционной привлекательности регионов // Архитектура финансов: антикризисные финансовые стратегии в условиях глобальных перемен: сборник материалов VII международной научно-практической конференции. СПб.: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2016. С. 174–178.

Риски позволяют выявить сигналы несвоевременного, некачественного, формального исполнения обязательств для глав регионов, муниципалитетов и особенно – для руководителей государственных и муниципальных учреждений. Предложенная методика оценки рисков позволяет диагностировать их с определением средней заработной платы по учреждению. К рискам исполнения майского указа можно отнести:

- изменение методики подсчета средней заработной платы и приписки. При этом могут выявляться случаи получения заработной платы, например, до 15 тыс. руб., причем это не ставка, а полная заработная плата с учетом всех надбавок, и возможно, что за эти деньги работали больше, чем на одну ставку, учителя, преподаватели;
- переименование должностей работников бюджетной сферы. При этом в медицинских учреждениях должности санитарок могут переименовываться в уборщиц и т.д.;
- перевод работников на доли ставок или применение дробления ставок с сохранением объема работы.

Кроме того, с применением предложенного подхода появляется возможность анализа показателей финансово-хозяйственной деятельности учреждений, которые должны соответствовать показателям, отраженным в плане. Выполнение этого соответствия является одним из ключевых положений оценки рисков исполнения плана финансовой деятельности учреждения.

На основании значений рисков динамики появляется возможность точной настройки оценивания внешне благополучных позиций с точки зрения рисков исполнения бюджетных обязательств, которые свидетельствуют о снижении бюджетной безопасности.

Таким образом, только системный подход к повышению эффективности исполнения бюджетных обязательств позволит повысить финансовую безопасность бюджета и обеспечить прозрачность его планирования и исполнения.

Принимая во внимание результаты оценки рисков исполнения и рисков динамики бюджетных обязательств, органы законодательной и исполнительной власти имеют возможность принимать решения, позволяющие повысить эффективность бюджетного менеджмента всех уровней, в том числе:

- осуществлять планирование бюджетных показателей с учетом риска;
- осуществлять стратегический анализ возможности формирования налоговой базы территорий с учетом риска;
- совершенствовать межбюджетные отношения;

- усилить контроль функционирования бюджетной системы и т.п.

Предложенный подход к оцениванию бюджетного процесса с точки зрения риск-ориентированного подхода является универсальным и позволяет осуществлять комплексную оценку всей совокупности бюджетных показателей, формируя интегральный показатель по оценке возможных рисков планирования и исполнения доходной и расходной частей бюджета любого уровня и бюджетной системы в целом с учетом требований бюджетной безопасности в условиях волатильной экономики.

Таблица 1

Зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов в 2009–2017 гг.

Table 1

Dependence of the Federal budget on oil and gas revenues in 2009–2017

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Цена на нефть марки Brent, долл. США	46	86	97	105	101	99	48	29	55
Прирост (снижение) доходов, всего, млрд руб.	-1 938	968	3 062	1 488	164	1 477	-838	-199	1 581
В том числе нефтегазовые доходы	-1 400	842	1 811	811	80	900	-1 571	-1 018	1 130
Доля нефтегазовых доходов, %	72	87	59	55	49	61	-	-	71

Источник: данные Министерства экономического развития Российской Федерации

Source: The Ministry of Economic Development of the Russian Federation data

Таблица 2

Показатели федерального бюджета Российской Федерации по расходам, утвержденные сводной бюджетной росписью с учетом изменений, за 2015–2017 гг., млрд руб.

Table 2

Federal budget indicators of expenses approved by the consolidated budget list, including changes, for 2015–2017, billion RUB

Показатель	2015	2016	2017
Общегосударственные вопросы	1 123,6	1 127,8	1 248,3
Национальная оборона	3 187,9	3 806,4	3 059
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 988,7	1 891,8	1 960,8
Национальная экономика	2 408	2 401,6	2 580,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	147,1	75,7	124,9
Охрана окружающей среды	50	63,4	93,1
Образование	615,5	603,2	623,1
Культура, кинематография	90,1	90,6	98,4
Здравоохранение	527,4	518,6	451,9
Социальная политика	4 282,2	4 600,3	5 031,3
Физическая культура и спорт	74,6	67,2	102,5
Средства массовой информации	82,2	76,7	83,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	593	639,6	730,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	684,2	673,7	829,3
Всего расходы	15 854,3	16 636,4	17 016,9

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации

Source: The Ministry of Finance of the Russian Federation data

Таблица 3**Исполнение расходов федерального бюджета по разделам за 2015–2017 гг.****Table 3****Federal budget expenditure execution by section, 2015–2017**

Показатель	2015		2016		2017	
	Исполнено, млрд руб.	К сводной бюджетной росписи с учетом изменений, %	Исполнено, млрд руб.	К сводной бюджетной росписи с учетом изменений, %	Исполнено, млрд руб.	К сводной бюджетной росписи с учетом изменений, %
Общегосударственные вопросы	1 117,6	99,5	1 095,6	97,1	1 162,4	93,5
Национальная оборона	3 181,4	99,8	3 775,3	99,2	2 852,3	93,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 965,6	98,8	1 898,7	100,4	1 918	97,8
Национальная экономика	2 324,2	96,5	2 302,1	95,9	2 460,1	95,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	144,1	98	72,2	95,5	119,5	95,6
Охрана окружающей среды	49,7	99,4	63,1	99,6	92,4	99,2
Образование	610,6	99,2	597,8	99,1	615	98,7
Культура, кинематография	89,9	99,8	87,3	96,3	89,7	91,1
Здравоохранение	516	97,8	506,3	97,6	439,8	97,4
Социальная политика	4 265,3	99,6	4 588,5	99,7	4 992	99,2
Физическая культура и спорт	73	97,8	59,6	88,7	96,1	93,8
Средства массовой информации	82,1	99,9	76,6	99,9	83,2	99,96
Обслуживание государственного и муниципального долга	518,7	87,5	621,3	97,1	709,2	97,1
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	682	99,7	672	99,8	790,7	95,3
Всего расходы	15 620,3	–	16 416,4	–	16 420,3	–

Источник: Аудит федерального бюджета. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/>

Source: *Audit federal'nogo byudzheta* [Audit of the Federal budget].

URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/> (In Russ.)

Таблица 4**Риск исполнения расходов федерального бюджета по разделам за 2015–2017 гг., %****Table 4****Risk of the Federal budget expenditure execution by section, 2015–2017, percent**

Раздел	Показатель	CV		
		2015	2016	2017
1	Общегосударственные вопросы	0,1705	0,12294	0,75834
2	Национальная оборона	0,43833	0,804	1,29819
3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0	0,98845	0,56177
4	Национальная экономика	0,90542	0,63879	0,36105
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	0,08066	0,14035	0,05387
6	Охрана окружающей среды	0,03366	0,12934	0,2308
7	Образование	0,07201	0,30038	0,49504
8	Культура, кинематография	0,07139	0,09451	0,39142
9	Здравоохранение	0,18388	0,00643	0,19763
10	Социальная политика	0,4018	1,1573	1,69683
11	Физическая культура и спорт	0,06984	0,54722	0,1938
12	Средства массовой информации	0,07922	0,16354	0,27528
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	2,09441	0,09257	0,18614
14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	0,17758	0,46364	0,21381
–	Всего расходы	0,32	0,51	0,27

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5

Группировка разделов расходов в зависимости от динамики исполнения бюджетных обязательств федерального бюджета за 2015–2017 гг.

Table 5

Grouping of expenditure sections depending on changes in the fulfillment of the Federal budget obligations for 2015–2017

Группа	Изменение риска	Раздел расходов	Наименование
I	Устойчивое увеличение риска	2	Национальная оборона
		6	Охрана окружающей среды
		7	Образование
		8	Культура, кинематография
		10	Социальная политика
		12	Средства массовой информации
II	Устойчивое уменьшение риска	4	Национальная экономика
III	Изменчивость риска в сторону увеличения	1	Общегосударственные вопросы
		9	Здравоохранение
IV	Изменчивость риска в сторону уменьшения	3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность
		5	Жилищно-коммунальное хозяйство
		11	Физическая культура и спорт
		13	Обслуживание государственного и муниципального долга
		14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 6**Риски динамики бюджетных обязательств федерального бюджета за 2015–2017 гг.****Table 6****Risks of dynamics of the Federal budget obligations for 2015–2017**

Раздел	Наименование	CV
1	Общегосударственные вопросы	0,037
2	Национальная оборона	0,42
3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,08
4	Национальная экономика	0,185
5	Жилищно-коммунальное хозяйство	0,11
6	Охрана окружающей среды	0,098
7	Образование	0,066
8	Культура, кинематография	0,093
9	Здравоохранение	0,098
10	Социальная политика	0,732
11	Физическая культура и спорт	0,076
12	Средства массовой информации	0,102
13	Обслуживание государственного и муниципального долга	0,346
14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	0,066

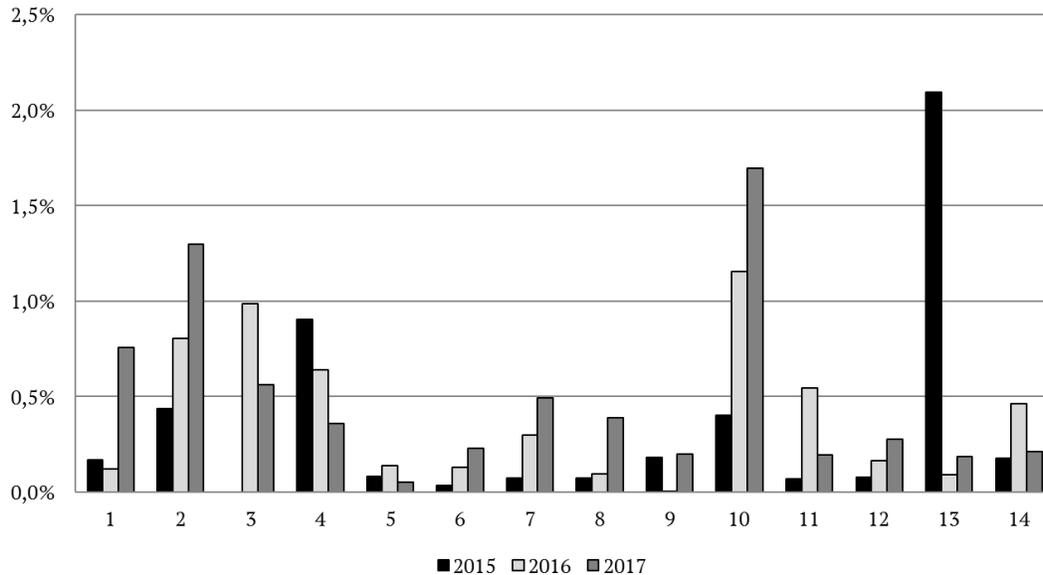
Источник: авторская разработка*Source:* Authoring

Рисунок 1

Динамика изменения рисков исполнения бюджетных обязательств по разделам расходов за 2015–2017 гг.

Figure 1

Changes in risks of budget obligations fulfillment by expenditure section for 2015–2017



Примечание. Разделы по номерам представлены в табл. 4.

Источник: авторская разработка

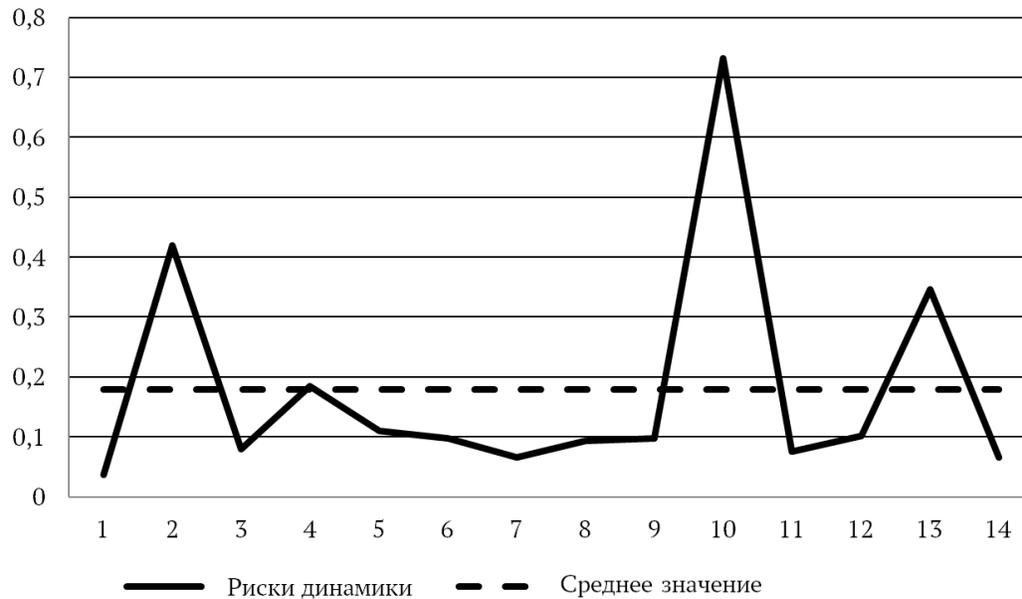
Source: Authoring

Рисунок 2

Изменчивость рисков динамики бюджетных обязательств федерального бюджета за 2015–2017 гг.

Figure 2

Variability in risks of dynamics of the Federal budget obligations for 2015–2017



Примечание. Разделы по номерам представлены в табл. 4.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Сухарев О.С.* Бюджетные расходы: эффективность и приоритеты развития экономики // *Финансовый журнал*. 2015. № 1. С. 17–28.
URL: <http://old.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/1/123%20January-February%202015.pdf>
2. *Александрова Е.И., Башкайкина Н.А.* Государственный финансовый контроль и становление аудита эффективности использования бюджетных средств // *Финансы и кредит*. 2004. № 20. С. 24–31. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-finansovyuy-kontrol-i-stanovlenie-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhetyh-sredstv>
3. *Васильева М.В.* Методы оценки эффективности использования государственных средств при проведении аудита эффективности // *Экономический анализ: теория и практика*. 2009. № 20. С. 53–60. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/metody-otsenki-effektivnosti-ispolzovaniya-gosudarstvennyh-sredstv-pri-provedenii-audita-effektivnosti>
4. *Кононова М.В.* О повышении эффективности деятельности органов Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов // *Финансы*. 2012. № 3. С. 18–20.
5. *Саванин А.Е.* Аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов – современный механизм финансового контроля // *Финансы и кредит*. 2006. № 10. С. 30–37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-ispolzovaniya-gosudarstvennyh-finansovyh-resurov-sovremennyy-mehanizm-finansovogo-kontrolya>
6. *Рябухин С.Н.* Аудит эффективности использования государственных ресурсов: монография. М.: Наука, 2004. 286 с.
7. *Минаков А.В.* Использование методов программно-целевого бюджетирования в России // *Финансы и кредит*. 2005. № 18. С. 10–17. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ispolzovanie-metodov-programmno-tselevogo-byudzhetrovaniya-v-rossii>
8. *Лавров А.М.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // *Финансы*. 2004. № 3. С. 9–14.
9. *Самарский А.А., Михайлов А.П.* Математическое моделирование. Идеи. Методы. Примеры: монография. М.: Физматлит, 1997. 320 с.
10. *Феофилова Т.Ю., Воронов А.А.* Мезоуровень экономической безопасности страны: монография. СПб.: РЦОКОиИТ, 2008. 163 с.
11. *Феофилова Т.Ю.* Основопологающие категории теории экономической безопасности // *Экономика и управление*. 2009. № 8. С. 22–25.
12. *Придачук М.П.* Методы экономического анализа эффективности затрат на получение бюджетных услуг // *Финансы*. 2006. № 5. С. 27–29.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-ekonomicheskogo-analiza-effektivnosti-zatrat-na-poluchenie-byudzhetyh-uslug>
13. *Перекрестова Л.В., Дьякова Е.Б.* Методика оценки эффективности бюджетного регулирования территориального развития // *Региональная экономика: теория и практика*. 2011. № 36. С. 2–8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/metodika-otsenki-effektivnosti-byudzhethnogo-regulirovaniya-territorialnogo-razvitiya>

14. Янов В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты // Сибирская финансовая школа. 2012. № 6. С. 96–101.
URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/safbd-2012-6_96-101.pdf
15. Батова Б.З., Асланова Л.О., Аликаева М.В., Губачиков А.М. Проблемы финансирования образования в России // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 5-3. С. 546–550.
URL: <https://fundamental-research.ru/pdf/2016/5-3/40338.pdf>
16. Яшина Н.И., Борисова С.П., Макарова С.Д. Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений на основе оценки результативности бюджетных расходов // *Экономика образования*. 2008. № 5. С. 32–52.
17. Яшина Н.И., Макарова С.Д., Роганова С.Ю. Исследование результативности расходования бюджетных средств на образование // *Экономика образования*. 2008. № 6. С. 45–60.
18. Ахмадиева Г.Г. Методика оценки эффективности бюджетной политики муниципалитетов // *Russian Journal of Earth Sciences*. 2012. № 10. С. 4–18.
19. Султанова Д.Ш., Ахмадиева Г.Г. Стратегическое управление территориальными экономическими системами. Казань: Центр инновационных технологий, 2009. 252 с.
20. Громова Н.Н. Анализ подходов к оценке эффективности бюджетных расходов // *Управление экономическими системами*. 2012. № 4. URL: <http://uecs.ru/finansi-i-kredit/item/1215->
21. Сильвестрова Т.В. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // *Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение*. 2007. № 5. С. 26–29.
22. Breyer S. *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1993.
23. Rocha R., Brunner G., Hinz R. *Risk-based Supervision of Pension Funds: Emerging Practices and Challenges*. Washington, DC, World Bank, 2008.
24. Hampton P. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*. London, HM Treasury, 2005.
URL: http://news.bbc.co.uk/1/1/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ANALYZING THE FULFILLMENT OF BUDGETARY OBLIGATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION BASED ON RISK-ORIENTED APPROACH

Nadezhda I. YASHINA^a, Svetlana D. MAKAROVA^{b,*}

^a National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (UNN),
Nizhny Novgorod, Russian Federation
sitnicof@mail.ru
ORCID: not available

^b National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (UNN),
Nizhny Novgorod, Russian Federation
makarovasd@iee.unn.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Received 14 August 2018
Received in revised form
24 August 2018
Accepted 31 August 2018
Available online
29 October 2018

JEL classification: G21, G33

Keywords: budget,
obligation, risk, risk-oriented
approach, budget security

Abstract

Subject The study presents a hands-on approach to assessing the budget performance within the budget system of the Russian Federation in the volatile modern economy.

Objectives The aim is to develop a method to assess risks in the budget sphere arising from budget execution through determining the relative risk per budget execution.

Methods As a basic approach, we apply the method of assessing the risks of budget execution at any level, which rests on the probability law. A distinctive feature of the study is budget execution risk assessment in comparison with the planned value. We use relative indicators to neutralize incidental circumstances and provide maximum objectivity of obtained results.

Results The paper refines the theoretical framework for the analysis of budget security of the Federal budget through using the *risk of dynamics* term. We developed methods to assess integrated risk of budget execution on the basis of risk-oriented approach.

Conclusions We offer a universal method of budget management. It enables to evaluate budget performance efficiency, using a risk-oriented approach. The method will help make informed decisions on budget policy implementation at any level of government, using objective indicators in the condition of economic volatility, and ensure budget security.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Yashina N.I., Makarova S.D. Analyzing the Fulfillment of Budgetary Obligations in the Russian Federation Based on Risk-Oriented Approach. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2018, vol. 17, iss. 10, pp. 1849–1867.
<https://doi.org/10.24891/ea.17.10.1849>

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant № 18-010-00909 A.

References

1. Sukharev O.S. [Budget expenditures, efficiency and priorities for economic development]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 17–28.
URL: <http://old.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/1/123%20January-February%202015.pdf> (In Russ.)
2. Aleksandrova E.I., Bashkaikina N.A. [State financial control and performance audit development]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2004, no. 20, pp. 24–31.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-i-stanovlenie-audita-effektivnosti-ispolzovaniya-byudzhethnyh-sredstv> (In Russ.)

3. Vasil'eva M.V. [Methods to evaluate the efficiency of public funds use during performance audit]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2009, no. 20, pp. 53–60.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/metody-otsenki-effektivnosti-ispolzovaniya-gosudarstvennyh-sredstv-pri-provedenii-audita-effektivnosti> (In Russ.)
4. Kononova M.V. [On increasing the performance of the Federal Treasury bodies providing cash services for budget execution]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 3, pp. 18–20. (In Russ.)
5. Savanin A.E. [Performance audit to assess the efficiency of use of State financial resources as a modern mechanism of financial control]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2006, no. 10, pp. 30–37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/audit-effektivnosti-ispolzovaniya-gosudarstvennyh-finansovyh-resursov-sovremennyy-mehanizm-finansovogo-kontrolya> (In Russ.)
6. Ryabukhin S.N. *Audit effektivnosti ispol'zovaniya gosudarstvennykh resursov: monografiya* [Performance audit to assess the efficiency of public resource use: a monograph]. Moscow, Nauka Publ., 2004, 286 p.
7. Minakov A.V. [Using the methods of performance budgeting in Russia]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2005, no. 18, pp. 10–17.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ispolzovanie-metodov-programmno-tselevogo-byudzhetrovaniya-v-rossi> (In Russ.)
8. Lavrov A.M. [Mid-term performance-based budgeting: international experience and Russian perspectives]. *Finansy = Finance*, 2004, no. 3, pp. 9–14. (In Russ.)
9. Samarskii A.A., Mikhailov A.P. *Matematicheskoe modelirovanie. Idei. Metody. Primery: monografiya* [Mathematical modeling. Ideas. Methods. Examples: a monograph]. Moscow, Fizmatlit Publ., 1997, 320 p.
10. Feofilova T.Yu., Voronov A.A. *Mezouroven' ekonomicheskoi bezopasnosti strany: monografiya* [Meso level of economic security of the country: a monograph]. St. Petersburg, RTsOKOIT Publ., 2008, 163 p.
11. Feofilova T.Yu. [Fundamental categories of the economic security theory]. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*, 2009, no. 8, pp. 22–25. (In Russ.)
12. Pridachuk M.P. [Methods of economic analysis of budget services cost efficiency]. *Finansy = Finance*, 2006, no. 5, pp. 27–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-ekonomicheskogo-analiza-effektivnosti-zatrat-na-poluchenie-byudzhethnyh-uslug> (In Russ.)
13. Perekrestova L.V., D'yakova E.B. [Technique of assessing the effectiveness of budgetary management of territorial development]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2011, no. 36, pp. 2–8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/metodika-otsenki-effektivnosti-byudzhethnogo-regulirovaniya-territorialnogo-razvitiya> (In Russ.)
14. Yanov V.V. [Substance of budgetary risk: Theoretical and methodological aspects]. *Sibirskaya finansovaya shkola = Siberian Financial School*, 2012, no. 6, pp. 96–101.
URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/safbd-2012-6_96-101.pdf (In Russ.)
15. Batova B.Z., Aslanova L.O., Alikaeva M.V., Gubachikov A.M. [Problems of financing education in Russia]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2016, no. 5-3, pp. 546–550.
URL: <https://fundamental-research.ru/pdf/2016/5-3/40338.pdf> (In Russ.)

16. Yashina N.I., Borisova S.P., Makarova S.D. [Improving the financing of general education institutions on the basis of budget expenditure performance evaluation]. *Ekonomika obrazovaniya = Economics of Education*, 2008, no. 5, pp. 32–52. (In Russ.)
17. Yashina N.I., Makarova S.D., Roganova S. Yu. [Study of efficiency of budget funds expenditure for education]. *Ekonomika obrazovaniya = Economics of Education*, 2008, no. 6, pp. 45–60. (In Russ.)
18. Akhmadieva G.G. [Methods to assess the efficiency of budget policy of municipalities]. *Russian Journal of Earth Sciences*, 2012, no. 10, pp. 4–18. (In Russ.)
19. Sultanova D.Sh., Akhmadieva G.G. *Strategicheskoe upravlenie territorial'nymi ekonomicheskimi sistemami* [Strategic management of territorial economic systems]. Kazan, Tsentr innovatsionnykh tekhnologii Publ., 2009, 252 p.
20. Gromova N.N. [Analysis of approaches to assessing the effectiveness of budget expenditures]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami*, 2012, no. 4. (In Russ.)
URL: <http://uecs.ru/finans-i-kredit/item/1215->
21. Sil'vestrova T.V. [Criteria to assess the efficiency of budget funds use under the modern budget resources management model]. *Byudzhetye organizatsii: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Budget Organizations: Accounting and Taxation*, 2007, no. 5, pp. 26–29.
URL: <https://www.klerk.ru/buh/articles/76532/> (In Russ.)
22. Breyer S. *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1993.
23. Rocha R., Brunner G., Hinz R. *Risk-based Supervision of Pension Funds: Emerging Practices and Challenges*. Washington, DC, World Bank, 2008.
24. Hampton P. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*. London, HM Treasury, 2005.
URL: http://news.bbc.co.uk/1/1/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.