

Петр Андреевич Ильин

*соискатель кафедры экономической безопасности и управления рисками
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, ilyin-petr@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам обеспечения защищенности экономических интересов Российской Федерации в процессе исполнения государственными органами бюджета. В условиях обострения мировой экономической и политической обстановки являются актуальными вопросы обеспечения законности, обоснованности, экономности и результативности бюджетных средств Российской Федерации. Одновременно, становится важной проблема концентрации финансовых ресурсов на стратегических направлениях развития Российской Федерации. Указанное выше делает необходимым исследование форм и методов обеспечения экономической безопасности государства в процессе функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Учитывая, что в настоящее время реализация национальных приоритетов осуществляется в процессе финансирования установленных мероприятий государственными органами Российской Федерации становится необходимым исследовать проблемные вопросы обеспечения их экономической безопасности, а также подведомственных им государственных учреждений.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственный орган Российской Федерации, государственное учреждение, проблемы экономической безопасности государства.

Petr Andreevich Ilin

*Candidate of the Department of Economic Security and Risk Management,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, ilyin-petr@mail.ru*

PROBLEMS OF ENSURING THE PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS IN THE PROCESS OF BUDGET EXECUTION BY STATE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to problematic issues of ensuring the protection of the economic interests of the Russian Federation in the process of budget execution by state bodies. In the context of the worsening global economic and political situation, the issues of ensuring the legality, validity, economy and effectiveness of the budgetary resources of the Russian Federation are urgent. At the same time, the problem of concentrating financial resources on strategic areas of development of the Russian Federation is becoming important. The above makes it necessary to study the forms and methods of ensuring the economic security of the state in the process of functioning of the budgetary system of the Russian Federation. Considering that currently the implementation of national priorities is carried out in the process of financing established activities by the state bodies of the Russian Federation, it becomes necessary to investigate problematic issues of ensuring their economic security, as well as government agencies subordinate to them.

Keywords: economic security, state body of the Russian Federation, state institution, problems of economic security of the state.

В настоящее время процесс обеспечения экономической безопасности государственного органа Российской Федерации в процессе исполнения бюджета регламентируется положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также подзаконных нормативных правовых актов [1].

При этом, необходимо рассмотреть вопросы финансирования национальных приоритетов как процессы, подлежащие защите в рамках обеспечения экономической безопасности государственные органы Российской Федерации.

Следует отметить, что на уровне государственного органа, в рамках исполнения бюджетных полномочий главного администратора бюджетных средств [1], происходит формирование перечня подведомственных учреждений, являющихся распорядителями и получателями средств федерального бюджета, формирует государственные задания, осуществляет планирование и распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по ним; а также формирует консолидированную бюджетную отчетность, включающую в себя сведения, предоставленные ими [2].

Одновременно, если обратиться к положениям гражданского законодательства Российской Федерации, то можно обратить внимание, что в ходе гражданского хозяйственного оборота органы государственной власти осуществляют гражданские права и обязанности, в том числе в судебных инстанциях, в рамках компетенции, установленной нормативными правовыми актами [3].

Таким образом, модель поведения государственных органов в ходе хозяйственного оборота соответствует юридическому лицу (организации). Так, Конституционный суд Российской Федерации подчеркивает, что государственные органы Российской Федерации действуют в гражданских правоотношениях в статусе эквивалентном юридическим лицам несмотря на то, что их правовой статус не соответствует статусу юридических лиц, действующих по частной инициативе [4].

Учитывая, что государственный орган по своей сути является инфраструктурой для реализации национальных интересов, следует рассмотреть сущность и понятие национальных интересов Российской Федерации. Национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации установлены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации [5]. Так, установлено, что национальные интересы реализуются путем согласованных действий органов публичной власти, общества и организаций. Органами власти разрабатываются и реализуются документы стратегического планирования, программы, а также проекты в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

С целью обеспечения устойчивого развития, а также защиты национальных интересов определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года [6] (ранее действовали указы Президента Российской Федерации о национальных целях развития Российской Федерации на период до 2024 года [7] и до 2030 года [8]. С учетом изложенного, реализация национальных приоритетов осуществляется государственными органами Российской Федерации в соответствии с законодательно оформленными функционалом.

Следует отметить, что составной частью экономической безопасности государства, и в конечном итоге национальной безопасности, является его финансовая безопасность. Значимость финансовой безопасности государства обусловлена тем, что случае невозможности обеспечения защищенности жизненно важных интересов в финансовой сфере государства, становится невозможным

устойчивое развитие и, как следствие, финансирование жизненно необходимых расходов, обеспечивающих выполнение государственных функций [9].

Главным институтом, защита которого осуществляется в процессе обеспечения финансовой безопасности, является бюджет, как форма образования и расходования денежных средств для реализации задачи функций государства и местного самоуправления [1], а на уровне Российской Федерации — бюджетная система. Учитывая существующие интересы Российской Федерации в финансовой сфере обеспечение безопасности бюджетов бюджетной системы связан с необходимостью наличия бюджетных средств для обеспечения функций государства, а также рисков, вызовов и угроз, негативно влияющих на процесс формирования и использования бюджетных средств. При этом указанные интересы характерны как для уровня учреждения, выполняющего функции получателя или распорядителя бюджетных средств, государственного органа Российской Федерации в целом, реализующего функционал главного распорядителя, так и государства в целом.

В этом случае, государственный орган Российской Федерации с одной стороны является функциональной составляющей для обеспечения экономической безопасности государства, общества, а также личности в целом, с другой объектом обеспечения безопасности по причине наличия рисков, вызовов и угроз интересам государства в процессе исполнения бюджета. Схематически указанные положения отображены на рис. 1.

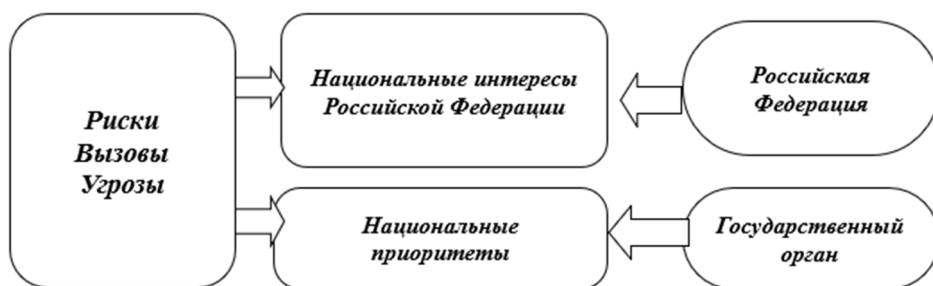


Рис. 1. Соотношение национальных интересов Российской Федерации и национальных приоритетов

Источник: составлено автором.

Следует отметить, что осуществление деятельности государственных органов Российской Федерации и подведомственных им учреждений сопряжено с рисками и задачей ответственных должностных лиц становится их своевременная идентификация, позволяющая оптимальным образом обеспечить экономическую безопасность объектов, принять эффективные управленческие решения с учетом изменений экономической конъюнктуры.

При этом, одним из подходов к обеспечению экономической безопасности является риск-ориентированный подход, позволяющий реагировать на вызовы и угрозы экономической безопасности государства в лице государственного органа, а также подведомственных ему учреждений, в порядке приоритетности.

Ситуация в процессе обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации в процессе исполнения федерального

бюджета характеризуется в постепенном переходе от системы максимально контролирующей деятельность структурных подразделений, с учетом финансово-экономического положения, производственных возможностей и уровня материально-технического обеспечения к системе международных стандартов управления, учитывающих управление рисками в процессе идентификации вызовов и угроз.

Следует отметить, что формирование целостной системы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации при исполнении федерального бюджета на основе риск-ориентированного подхода напрямую влияет на долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации, а также повышение эффективности бюджетных расходов.

В этой связи следует исследовать проблемные вопросы организации такой системы на уровне государственных органов учитывая положения.

Как уже было описано, в настоящее время отсутствует централизованная система оценки рисков в целях обеспечения экономической безопасности государственного органа Российской Федерации в процессе исполнения бюджета.

Так, сегодня установлены требования к организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, смещающие фокус внимания на финансовые показатели управления бюджетными средствами [1]. В то же время цели и задачи указанных процедур не в полной мере соответствуют обеспечению экономической безопасности, представляя собой ведомственный финансовый контроль.

Как следствие нормативно-правовое закрепление вопросов осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита осуществлено в Бюджетном кодексе Российской Федерации, однако процесс оценки и обеспечения экономической безопасности при исполнении бюджета выходит за рамки регулирования бюджетным законодательством исходя из видов рисков и нормативных правовых актов, предъявляющих требования по ним.

Таким образом, можно констатировать, что несмотря на наличие нормативных правовых актов, предъявляющих требования по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольную деятельность государственных органов, а также перечень тех направлений, по которым он осуществляется, в части нормативного закрепления обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации, в том числе в процессе исполнения бюджета, по средствам риск-ориентированного подхода, имеет место пробел в законодательстве.

Следует отметить, что указанный подход озвучен Стратегией экономической безопасности Российской Федерации, однако указанным документом описываются общие требования, предполагающие внедрение риск-ориентированного подхода в целом.

Если перейти на доктринальный уровень, что указанный вопрос является скорее неисследованным, несмотря на наличие исследований по отдельным аспектам выявления рисков, как и по конкретным их видам.

В этой связи, автором усматривается пробел в формировании системы оценки и обеспечения экономической безопасности государственного органа Российской Федерации. Так, на уровне государственных органов не определены подразделения, в полномочия которых входят вопросы оценки рисков, а

также минимизация их действия, и устранения вредных последствий; подчиненность указанных руководству государственного органа; кадровый состав, требования к его квалификации, а при необходимости медицинские ограничения.

При этом указанный вопрос не раскрыт методологически и на уровне нормативных правовых актов и для подведомственного государственного учреждения. Отсутствует серьезная проработка целей и задач обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации, в том числе их подведомственных учреждений, в процессе исполнения бюджета. Кроме того, с целью осуществления указанной деятельности необходимо определение правового статуса конкретных должностных лиц, а также требований к их квалификации.

С учетом рассмотренных организационных проблем применения риск-ориентированного подхода в процессе обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации, представляющих собой статику процесса, следует также рассмотреть процессуальные проблемы, отражающие динамику.

Так, следует отметить, что в настоящее время модели и методики описывающие системно рассматриваемые процессы отсутствуют. Имеют место исследования, а также нормативные правовые акты раскрывающие отдельные аспекты указанных процессов.

Финансово-экономический аспект раскрывается в процессе обеспечения государственного финансового контроля, в том числе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Указанные проблемы исследовались И.М. Ваньковичем, В.О. Волковой, Д.В. Гороховой, Э.А. Исаевым, А.А. Лысенко, А.С. Павловой, Т.Р. Тимкиным, Е.А. Федченко [10], А.Г. Жуковой [11], М.А. Рудиковой [12], а также иными учеными.

В то же время указанные процедуры в большей степени ориентированы на изучение и анализ финансового положения государственных учреждений, выявление нарушений, в том числе приводящих к ущербу государству, недостатков и бюджетных рисков.

Следовательно, процедуры внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита являются ограниченными и, по этой причине, рассматриваются автором как составная часть модели обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации в процессе исполнения бюджета. Одновременно, следует отметить, что в настоящее время единая методика осуществления указанных мероприятий нормативными правовыми актами не предусмотрена.

В полном объеме остается не охваченным вопрос выявления организационных, управленческих рисков, а коррупционные и информационно-технологические риски теоретически выявляются в процессе осуществления аудиторских мероприятий, однако это не является основной целью, а оценивается исходя из реализации целей и задач внутреннего финансового аудита.

При этом, отмечается, что бюджетные риски представляют собой частный случай рисков в области экономической безопасности.

Таким образом, в настоящее время системная методика обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации

законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрена.

Решение описанных выше организационных и процессуальных проблемных вопросов автор видит в формировании модели обеспечения экономической безопасности государственных органов Российской Федерации в процессе исполнения бюджета, включающей уровень подведомственных учреждений.

Указанная модель должна включать в себя организационные основы, как решение вопросов: кто осуществляет указанную деятельность, его правовой статус, кто принимает решение об осуществлении мер безопасности? Также, указанная модель должна включать процессуальные основы: порядок действий должностных лиц в процессе указанной деятельности, ее документооборот, порядок планирования, осуществления, реализации результатов, их учет.

Важными моментами модели должно стать наличие критериев оценки рисков, а также реализация мер по их минимизации. При этом анализ рисков должен осуществляться не только в сфере управления финансами, но и управления имуществом, кадрами, информационными технологиями учреждения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, опубликован в Собрание законодательства Российской Федерации, 3 августа 1998 г., № 31, ст. 3823 // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=503620&dst=100001#0y6eJjUwIrkps1S91> (дата обращения: 23.04.2025).
2. Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=A134AB3CD309ED586936ED117EBA5121&moe=searchcard&base=LAW&n=494395&rnd=OJy4pw#jeBfJjUUFcFRVNRi3> (дата обращения: 23.04.2025).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, опубликован в Собрание законодательства Российской Федерации, 5 декабря 1994 г., № 32, ст. 3301 // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=6C2E22F7E89A4EDF2EAE605F5C14999&mode=searchcard&base=LAW&n=482692&rnd=OJy4pw#K8efJjUERJFPnDN11> (дата обращения: 23.04.2025).
4. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 г. № 139-О // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=E8B1FFF903F2D2689530726160F702AD&mode=searchcard&base=LAW&n=18142&rnd=OJy4pw#xEpGjJUkajuZJrTx> (дата обращения: 23.04.2025).
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1->

- 1&req=doc&cacheid=F8AB918DFE84A3A2EB7A48D01FB95642&mode=searchcard
&base=LAW&n= 389271&rnd=OJy4pw#bEhgJjU8wmFCWvPn (дата обращения:
23.04.2025).
6. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309// КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=1-1&req=doc&cacheid=839EDE2E9C95F2EEB6FDD49F1E470CEA&mode=searchcard&base=LAW&n=475991&rnd=OJy4pw#Y7B hJjU3jvIk31jC> (дата обращения: 23.04.2025).
 7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=358026&dst=1000000001&cacheid=333F1D67E3AB7FD113053F64A4D6882E&mode=splus&rnd=OJy4pw#hJihJjUmYxT7Dp1C> (дата обращения: 23.04.2025).
 8. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // КонсультантПлюс: надежная правовая поддержка : сайт. — <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=357927&cacheid=27E922788BDA29D12B796661D144E552&mode=splus&rnd=OJy4pw#Pw4iJjUWMsp6knyl> (дата обращения: 23.04.2025).
 9. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Т.Я. Хабриева // Вестник экономического правосудия Российской Федерации — 2016. — № 10. — С. 45-54.
 10. Внутренний финансовый аудит : учебное пособие / И.М. Ванькович, В.О. Волкова, Д.В. Горохова [и др.]. — Москва: Издательство Прометей, 2023. — 284 с.
 11. Жукова, А. Г. Нормативно-правовые основы обеспечения качества внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита // А.Г. Жукова // Наука и бизнес: пути развития. — 2019. — № 6(96). — С. 151-157.
 12. Рудикова, М. А. Методические основы оценки аудита эффективности системы внутреннего финансового контроля / М. А. Рудикова // Управление бизнесом и цифровая экономика: перспективы и пути социально-экономического развития : материалы Международной научно-практической конференции Армавир, 25 сентября 2019 года. — Армавир: Армавирский государственный педагогический университет, 2019. — С. 175-181.