

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

Научная статья
УДК 004.9:336.148
doi:10.46554/1993-0453-2021-10-204-62-69

Влияние процессов цифровизации на повышение качества казначейского контроля

Артем Константинович Зубков

Самарский государственный экономический университет, Самара, Россия,
zubkovartem@list.ru

Аннотация. Федеральное казначейство в современных условиях выступает важнейшим оператором крупнейшей электронно-информационной и учетно-контрольной системы, позволяющей проводить транзакции в области финансово-бюджетной деятельности государства. Это дает возможность развивать качественно новые подходы к управлению финансовыми ресурсами на макроуровне, обеспечивая их распределение и использование в соответствии с общенациональными интересами. В статье отражены основные проблемы казначейского контроля в Российской Федерации и выявлены ключевые направления совершенствования процесса распределения и использования бюджетных средств с применением цифровых технологий.

Ключевые слова: Федеральное казначейство, казначейский контроль, цифровизация, контрольные мероприятия, финансово-бюджетная сфера, система казначейских платежей, исполнение бюджета, единый казначейский счет

Основные положения:

- ◆ проанализированы характерные нарушения, выявленные Федеральным казначейством в результате контроля за исполнением бюджетов по расходам;
- ◆ систематизированы основные проблемы, препятствующие развитию казначейского контроля в условиях цифровизации;
- ◆ расширены и обоснованы предложения по совершенствованию организации процесса казначейского контроля как важнейшей составляющей государственного финансового контроля в электронной среде.

Для цитирования: Зубков А.К. Влияние процессов цифровизации на повышение качества казначейского контроля // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2021. № 10 (204). С. 62–69. doi:10.46554/1993-0453-2021-10-204-62-69.

FINANCE, MONETARY CIRCULATION AND CREDIT

Original article

The impact of digitalization processes on improving the quality of treasury control

Artem K. Zubkov

Samara State University of Economics, Samara, Russia, zubkovartem@list.ru

Abstract. In modern conditions, the Federal Treasury is the most important operator of the largest electronic information, accounting and control system that allows transactions in the field of financial and budgetary activities of the state. This makes it possible to develop qualitatively new approaches to the management of financial resources at the micro level ensuring their distribution and use in accordance with national interests. The article reflects the main problems of treasury control in the Russian Federation and identifies key areas for improving the process of allocation of budget funds using digital technologies.

Keywords: Federal Treasury, treasury control, digitalization, control measures, financial and budgetary sphere, treasury payments system, budget execution, unified treasury account

Highlights:

- ◆ the characteristic violations identified by the Federal Treasury as a result of control over the execution of expenditure budgets are analyzed;
- ◆ the main problems hindering the development of treasury control in the conditions of digitalization are systematized;
- ◆ the proposals for improving the organization of the treasury control process as the most important component of state financial control in the electronic environment are expanded and substantiated.

For citation: Zubkov A.K. The impact of digitalization processes on improving the quality of treasury control // Vestnik of Samara State University of Economics. 2021. No. 10 (204). Pp. 62–69. (In Russ.). doi:10.46554/1993-0453-2021-10-204-62-69.

Введение

В условиях расширения масштабов применения цифровых технологий в сфере государственных и муниципальных финансов, использования современных методов хранения, передачи и обработки больших баз данных контроль в финансово-бюджетной сфере переходит на качественно новый уровень. Действенный и эффективный государственный финансовый контроль является важным фактором поддержания стабильности финансовой системы, обязательным условием обеспечения целевого использования финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении общества.

Ключевая роль в сфере государственного финансового контроля отводится специально созданному органу исполнительной власти – Федеральному казначейству. В нормативно-правовых документах, регулирующих его дея-

тельность, указано, что важнейшими функциями Федерального казначейства являются надзор и контроль в финансово-бюджетной сфере, предварительный и текущий контроль за исполнением бюджета, внешний контроль работы аудиторских организаций [1, п. 1].

Методы

Методы исследования применены в соответствии с поставленной целью: это диалектика в сочетании теории с практикой, анализ нормативных документов, логическое обобщение и научная абстракция.

Результаты

Федеральное казначейство является одной из самых развитых служб в сфере цифровых технологий, ему принадлежат собственные электронные информационные системы, кроме того, казначейство является операто-

ром централизованных автоматизированных систем, использующихся для размещения объявлений о государственных заказах и закупках, в которых применяется дистанционный документооборот и формируется электронный бюджет в виртуальной среде.

В соответствии со стратегическими программами, посвященными совершенствованию управления государственными финансами, ближайшими целями цифровизации для Федерального казначейства являются:

- ◆ совершенствование системы планирования бюджетов и составления бюджетной отчетности;
- ◆ повышение качества обслуживания исполнения бюджетов;
- ◆ развитие казначейского контроля [2].

Использование автоматизированных систем в условиях цифровизации позволяет эффективно осуществлять управление и контроль за кассовым исполнением бюджетов, от федерального бюджета до бюджетов субъектов Федерации и муниципалитетов.

Цифровизация позволяет усилить контроль за целевым использованием бюджетных средств на всех стадиях движения ресурсов – от главных распорядителей бюджетных средств к их получателям. В условиях цифровой экономики антикоррупционные мероприятия становятся более прозрачными.

Федеральное казначейство проводит регулярные проверки соблюдения бюджетного законодательства, особенно в сфере осуществления государственных закупок. Безусловно, цифровизация позволяет обеспечить доступ информации о проведении тендеров наибольшему числу лиц, при этом стремление к экономному расходованию средств не гарантирует получение качественных товаров и услуг: если заказчики осуществляют государственные или муниципальные закупки, ориентируясь только на максимальную экономию, то заключение подобных контрактов приводит к оказанию услуг ненадлежащего качества, либо к неисполнению обязательств поставщиками, что требует применения мер ответственности к заказчикам.

Контрольные мероприятия, проводимые Федеральным казначейством по результатам организации торгов в 2020 г., позволили вы-

явить следующие наиболее типичные виды нарушений:

- ◆ в части предоставления региональным бюджетам средств из федерального бюджета для организации государственных закупок не выполняются условия предоставления межбюджетных субсидий;
- ◆ не соблюдаются требования по осуществлению документального оформления закупок товаров, оплаты выполняемых работ и услуг для обеспечения государственных потребностей;
- ◆ имеют место нарушения правил ведения бухгалтерского учета и сроков представления отчетности;
- ◆ встречается явное демпингование со стороны исполнителей контрактов и недостаточно жесткое применение антидемпинговых мер к ним со стороны государственных контрольных органов;
- ◆ проведение совместных конкурсов и аукционов осуществляется с нарушением порядка их организации;
- ◆ закупаемые товары и оказываемые услуги не отвечают требованиям энергетической эффективности и экологической безопасности;
- ◆ назначение контрактных управляющих проводится с нарушением установленного порядка;
- ◆ в заключенных договорах отсутствует указание о том, что на весь срок исполнения контракта устанавливаются твердые, неизменные цены [2].

В результате осуществления контрольных мероприятий предлагается внести дополнения в действующий классификатор нарушений, выявляемых Федеральным казначейством. Примеры наиболее типичных нарушений представлены в табл. 1.

Таким образом, наиболее распространенные проблемы зачастую связаны с несоблюдением установленной типовой формы документа или нарушением сроков выполнения обязательств и предоставления отчетности. При бумажном документообороте подобные ошибки неизбежны, а в электронной среде – не допускаются уже на стадии формирования документа или устраняются автоматически. Поэтому цифровизация однозначно позволяет

Таблица 1

Примеры нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе проведения контрольных мероприятий в 2020 г.*

Нарушены нормы законов и подзаконных нормативных актов	Нарушители	Виды нарушений
Бюджетный кодекс РФ, ст. 132, п. 3	Главные распорядители бюджетных средств, субъекты РФ	Заключены дополнительные соглашения, предусматривающие предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на софинансирование строительных объектов в рамках реализации государственных программ, несмотря на превышение предельных сроков софинансирования и отсутствие необходимости привлекать дополнительные денежные средства
Бюджетный кодекс РФ, ст. 132, п. 3; ст. 158, п. 1; Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999; Приказ Министерства финансов РФ от 14.12.2018 № 269н	Главные распорядители бюджетных средств	Соглашения о предоставлении субсидий заключены не в соответствии с типовой формой, а именно: - не указаны конкретные объекты строительства; - отсутствует информация о размерах субсидии в приложении № 7 к типовой форме соглашения; - отсутствует установление обязанности предоставления отчетов о достижении показателей использования субсидий путем размещения в системе «Электронный бюджет»
Бюджетный кодекс РФ, ст. 132.1, п. 2; Приказ Министерства финансов РФ от 14.12.2018 № 270н	Главные распорядители бюджетных средств	Соглашение о предоставлении целевого межбюджетного трансферта заключено не в соответствии с типовой формой, а именно, без указания предусмотренных значений конкретных результатов в виде целевых показателей региональных проектов, предусмотренных паспортом федерального проекта
Бюджетный кодекс РФ, ст. 158, п. 1	Главные распорядители бюджетных средств, субъекты РФ	Не приняты меры, направленные на возврат средств из бюджетов субъектов РФ, получивших их под конкретные проекты, в федеральный бюджет, в связи: - с недостижением субъектами РФ показателей региональных проектов, предусмотренных паспортом федерального проекта; - невыполнением субъектами РФ обязательств по направлению средств консолидированного бюджета на финансирование мероприятий не менее размера, установленного нормативным документом
Бюджетный кодекс РФ, ст. 158, п. 1	Главные распорядители бюджетных средств, субъекты РФ	Не обеспечено своевременное предоставление ежеквартальных и ежегодных отчетов о выполнении мероприятий, включенных в региональные проекты

* Составлено автором по результатам анализа обзоров недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами (см.: <https://roskazna.gov.ru>).

повысить качество формируемых и предоставляемых в составе отчетности документов в части соблюдения типовых форм. Стандартные формы отчетов позволяют своевременно отслеживать целевое использование средств, оптимизировать контрольные мероприятия в отношении государственных и муниципальных закупок.

В результате исследования были выявлены различные проблемы, препятствующие эффективной контрольной деятельности Федерального казначейства.

Первая проблема видится в том, что существующая нормативно-правовая база, регулирующая проведение дистанционных контрольных мероприятий, отстает от требований прак-

тики. Технологические регламенты и алгоритмы действий требуют более подробной разработки.

Вторая проблема заключается в отсутствии согласованности между различными субъектами контроля. Казначейский контроль на федеральном, региональном и муниципальном уровнях проводится различными подразделениями, деятельность которых недостаточно синхронизирована, несмотря на то что предметы контроля зачастую совпадают. Подобное пересечение контрольных полномочий создает дополнительные сложности в функциональном взаимодействии объектов и субъектов контроля. Соответственно, при этом растут затраты на проведение контрольных мероприятий. Цифровизация позволяет решить данную проблему, разработать и внедрить единые стандарты и регламенты, разместить их дистанционно в электронной среде.

Третья проблема связана с тем, что в процессе функционирования Государственной информационной системы «Электронный бюджет» выявлено некорректное применение кодов бюджетной классификации, неправильное использование счетов бюджетного учета. Цифровизация предусматривает введение алгоритмов и процедур, позволяющих исключить или минимизировать человеческий фактор и автоматизировать выбор счетов и кодов, соответствующих содержанию проводимых операций.

Четвертая проблема касается технических аспектов функционирования элементов электронной среды, в частности, во многих регионах остается существенной проблема низкого качества дистанционной сети, интернет-соединений. В условиях цифровизации требуется определить единого провайдера на государственном уровне и организовать финансирование выполнения мероприятий по улучшению качества работы электронных систем в цифровой среде.

Таким образом, в деле организации казначейского контроля в условиях цифровизации остается немало нерешенных проблем. Их преодоление будет способствовать дальнейшему совершенствованию системы казначейского контроля и позволит повысить качество и эффективность финансирования государ-

ственных мероприятий, минимизировать возможности для нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

На основе государственных стратегических программ Федеральным казначейством разработана и обнародована публичная декларация целей и задач на 2021 г., предусматривающая следующие ключевые задачи в рамках цифровизации:

1. Развитие электронной системы казначейских платежей.

2. Завершение перехода на централизованный бюджетный учет в цифровой среде.

3. Дальнейшее развитие единой информационной системы в сфере государственных закупок.

4. Ведение отдельного учета в рамках казначейского сопровождения.

5. Совершенствование казначейского контроля с учетом оперативного реагирования на выявленные нарушения.

В табл. 2 представлены содержание, ожидаемые эффекты и результаты выполнения рассматриваемых задач.

Проведение предусмотренных мероприятий позволит сделать всю систему казначейского контроля максимально эффективной и прозрачной.

Предложения по совершенствованию казначейского контроля в условиях цифровизации, сформулированные по результатам исследования:

1) определить подходы к формированию единой системы классификации нарушений, выявляемых в ходе казначейского контроля. Стандартизировать эти нарушения и внести в классификацию кодов нарушений, выявляемых Федеральным казначейством, Счетной палатой, Министерством финансов Российской Федерации, другими надзорными и контрольными органами;

2) разработать критерии расчета рисков при планировании и осуществлении контрольных мероприятий с учетом вероятности их наступления и существенности для обеспечения исполнения бюджета;

3) повысить персональную ответственность государственных служащих, руководителей организаций и иных лиц, оставляющих свой цифровой след в процессе движения

Таблица 2

**Ожидаемые социальные эффекты и результаты решения стратегических задач
Федерального казначейства в рамках цифровизации в 2021 г.***

Стратегические задачи	Описание	Социальный эффект	Ожидаемый результат
Внедрение системы казначейских платежей	Внедрение единой системы и единого казначейского счета. Взаимодействие с системой быстрых платежей	Повышение эффективности управления государственными финансами. Бесперебойное осуществление платежей и повышение качества платежных услуг	Расширение использования системы платежных карт «Мир». Извлечение доходов от управления остатками средств на казначейском счете. Гарантированное доведение денежных средств до получателя
Завершение перехода на централизованный учет и отчетность на федеральном уровне	Закрепление за Федеральным казначейством установленных полномочий по осуществлению централизованного бюджетного учета	Систематизация информации о деятельности органов государственной власти и бюджетных организаций	Централизованное ведение бюджетного учета, составление отчетности, начисление и выплата денежного довольствия, заработной платы сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, бюджетных организаций и казенных учреждений
Развитие единой информационной системы, охватывающей операции на всех уровнях в сфере государственных закупок	Совершенствование и трансформация сайта электронных торгов. Создание государственной информационной системы «Конфискат»	Создание системы государственных закупок, обеспечивающей работу цифровых сервисов для заказчиков и поставщиков	Обеспечение в единой информационной системе функционала электронного документооборота о приемке и оплате товаров и услуг для государственных нужд
Ведение раздельного учета в рамках казначейского сопровождения средств	Утверждение Порядка осуществления проверки территориальными органами соответствия информации, указанной в государственном контракте, имеющимся данным раздельного учета в процессе казначейского сопровождения средств	Повышение эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Усиление контроля за своевременным перечислением и целевым использованием бюджетных средств	Проведение проверок соответствия информации о структуре цен, указанных в государственных контрактах, данным раздельного учета результатов экономической деятельности. Выработка единого подхода к определению экономического обоснования затрат
Рейтингование объектов государственного финансового контроля	Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в финансово-бюджетной сфере. Рейтингование объектов казначейского контроля по группам риска	Обеспечение целевого и правомерно обоснованного использования бюджетных средств. Введение риск-ориентированного подхода в процессе контроля	Рейтингование рисков по предметам контроля по критериям вероятности и существенности. Рейтингование рисков по объектам контроля с учетом установленных критериев

* Составлено автором по данным публичной декларации целей и задач Казначейства России на 2021 г. (см.: <https://roskazna.gov.ru>).

бюджетных средств в рамках единой информационной системы и проведения мероприятий текущего и последующего контроля.

Обсуждение

Вопросам функционирования государственного финансового контроля в условиях

развития современных технологий уделяют внимание как российские, так и зарубежные ученые.

Особенности организации казначейского контроля в условиях цифровизации рассмотрены в трудах многих отечественных экономистов, среди которых Э.А. Исаев [3], Т.Г. Нестеренко [4], В.А. Иванова, С.С. Алфименко, А.И. Балабанов [5].

Внутренний финансовый контроль, связанный с администрированием бюджетных средств, раскрывается в трудах А.В. Ермоленко, М.И. Канкуловой [6]. Вопросы организации контрольных мероприятий и предложения по устранению проблем и снижению рисков их возникновения рассматривает Н.Н. Симко [7].

Базовые идеи исследования содержания цифровой экономики и цифровой трансформации информационных потоков основаны на

концепциях, изложенных в трудах Д. Белла [8], Д. Тапскотта [9] и др.

Заключение

Цифровизация позволяет обеспечить открытость и прозрачность деятельности надзорных и контрольных органов исполнительной власти, что особенно необходимо для повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов, направляемых на развитие экономики из бюджетов различных уровней. Требуется продолжать дальнейшее совершенствование мероприятий по организации казначейского контроля, основное содержание которого должно быть направлено на обеспечение своевременного и целевого использования бюджетных средств в условиях применения современных цифровых технологий.

Список источников

1. Положение О Федеральном казначействе : утв. Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 28.12.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50565/db291c5e47ac2c8c220c6f7b0707974f32dcb201 (дата обращения: 30.09.2021).
2. Федеральное казначейство : офиц. сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 30.09.2021).
3. Исаев Э.А. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Бюджет. 2019. № 5. С. 48–50.
4. Нестеренко Т.Г. Казначейство России – менеджер в сфере управления общественными финансами // Финансы. 2019. № 4. С. 27.
5. Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика : монография / В.А. Иванова, С.С. Алфименко, А.И. Балабанов [и др.]. Санкт-Петербург : СПбГЭУ, 2018. 221 с.
6. Ермоленко А.В., Канкулова М.И. Контрольная деятельность финансовых органов: проблемные аспекты и возможности совершенствования // Финансы. 2018. № 1. С. 16–20.
7. Симко Н.Н. Алгоритм осуществления внутреннего государственного финансового контроля Казначейством России: проблемы и пути решения // Финансы: теория и практика. 2020. № 24 (6). С. 123–139.
8. Bell D. The Coming of post-industrial society: A venture in social forecasting. New York : Basic Books Publ, 1999. 507 p.
9. Tapscott D. Growing up digital. Harvard : Harvard Business Press, 1997.

References

1. Regulations on the Federal Treasury: approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 01.12.2004 No. 703 (revision dated 28.12.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50565/db291c5e47ac2c8c220c6f7b0707974f32dcb201 (date of access: 30.09.2021).
2. Federal Treasury : official website of the Treasury of Russia. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (date of access: 30.09.2021).
3. Isaev E.A. Approaches to digitalization of control in the financial and budgetary sphere // Budget. 2019. No. 5. Pp. 48–50.

4. Nesterenko T.G. Treasury of Russia - manager in the field of public finance management // Finance. 2019. No. 4. P. 27.
5. State and municipal finance management: theory and modern practice : monograph / V.A. Ivanova, S.S. Alfimenko, A.I. Balabanov [et al.]. Saint Petersburg : Saint Petersburg State University of Economics, 2018. 221 p.
6. Ermolenko A.V., Kankulova M.I. Control activity of financial authorities: problematic aspects and opportunities for improvement // Finance. 2018. No. 1. Pp. 16–20.
7. Simko N.N. Algorithm of implementation of internal state financial control by the Treasury of Russia: problems and solutions // Finance: theory and practice. 2020. No. 24 (6). Pp. 123–139.
8. Bell D. The Coming of post-industrial society: A venture in social forecasting. New York : Basic Books Publ, 1999. 507 p.
9. Tapscott D. Growing up digital. Harvard : Harvard Business Press, 1997.

Информация об авторе

А.К. Зубков – аспирант кафедры финансов и кредита Самарского государственного экономического университета.

Information about the author

A.K. Zubkov – Postgraduate student of the Department of Finance and Credit of the Samara State University of Economics.

Статья поступила в редакцию 01.10.2021; одобрена после рецензирования 13.10.2021; принята к публикации 30.11.2021.

The article was submitted 01.10.2021; approved after reviewing 13.10.2021; accepted for publication 30.11.2021.