

Научная статья

УДК: 336.1; 336.025

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Лукашов Андрей Иванович¹

¹ Управление Федерального казначейства по г. Москве,
115191, г. Москва, 3-я Рошинская ул., д. 3, стр. 1;
РЭУ им. Г. В. Плеханова, 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36;
alukashov@roskazna.ru; ORCID: 0000-0002-5650-6487

Аннотация. Статья посвящена проблемам, с которыми сталкивается система государственного финансового контроля в России. Одна из них – дублирование функций и полномочий органов контроля «горизонтального» уровня, увеличивающее как издержки на организацию контроля, так и нагрузку на подконтрольные объекты. Проблемы заключаются также в отсутствии синхронизации процессов цифровизации контрольной и учетной среды и доминировании подхода к выявлению совершенных нарушений вместо акцентирования усилий на их недопущение. Последнее должно достигаться как за счет интеграции государственного финансового контроля с иными механизмами, используемыми в бюджетном процессе (казначайское обслуживание, казначайское сопровождение, бюджетный мониторинг), так и за счет реинжиниринга самих механизмов. Кроме того, требуют совершенствования подходы к риск-ориентированному планированию контрольной деятельности.

Исходя из указанной проблематики, в статье дана оценка действующей системы государственного финансового контроля, основанная на анализе данных, характеризующих деятельность ключевых субъектов государственного финансового контроля, а также анализе регламентирующих соответствующую деятельность официальных документов. На основе проведенного анализа автор формулирует предложения по повышению эффективности системы государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Ключевые слова: структура органов государственного финансового контроля в России, распределение полномочий, цифровизация, риск-ориентированный подход, направления развития государственного финансового контроля.

Для цитирования: Лукашов А. И. Государственный финансовый контроль: современные вызовы и направления совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 20–38. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38.

Original article

STATE FINANCIAL CONTROL: MODERN CHALLENGES AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Andrey I. Lukashov¹

¹ Department of the Federal Treasury for Moscow,
3, bld. 1, 3-rd Roshchinskaya Str., 115191 Moscow, Russia;
Russian University of Economics G. V. Plekhanov,
36 Stremyanny Per., 117997 Moscow, Russia;
alukashov@roskazna.ru; ORCID: 0000-0002-5650-6487

Annotation. The article discusses the problems faced by the system of state financial control in Russia. One of them is the duplication of the functions and authorities of the control bodies of the «horizontal» level, which increases both the costs of organizing control and the load on the objects of control. The problems were caused by the lack of synchronization of the processes of digitalizing control and accounting environment, as well as the dominance of an approach based on identifying committed violations, instead of focusing on their prevention. In addition, risk-oriented approaches to planning control measures require improvement.

The article contains an assessment of the current system of state financial control, based on the analysis of data characterizing the activities of key subjects of state financial control, as well as the analysis of official documents regulating the relevant activities. Based on the analysis, the author formulates proposals to improve the efficiency of the system of state financial control in the Russian Federation.

Keywords: structure of state financial control bodies in Russia, distribution of authorities, digitalization, risk-oriented approach, directions of state financial control development.

For citation: Lukashov, A.I. (2023) 'State financial control: Modern challenges and directions of improvement', *Public Administration Issues*, 1, pp. 20–38. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-20-38.

JEL Classification: G18; G38.

Введение

Финансовый контроль является одним из видов «отраслевых» контролей. В научной литературе представлены различные подходы к определению финансового контроля, основывающиеся на его рассмотрении через призму финансовых отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов, с учетом установленных норм и правил (Анисифоров, 2020, с. 5).

Финансовый контроль классифицируется по разным основаниям. В зависимости от субъекта финансовый контроль подразделяется на государственный и негосударственный (внутрифирменный, внутрихозяйственный) (см.: Хребтова, 2021, с. 280; Григорьев, Самсонов, 2021, с. 413–414). Для различных видов финансового контроля общим являются используемые методы, способы и формы проведения и т.д. Отличие же связано с природой финансовых ресурсов (бюджетные или частные средства).

Эволюция государственного (муниципального) финансового контроля (далее – ГФК) в нашей стране во многом обусловлена изменениями, происходившими в политической, экономической и социальной сферах (Лукашов, 2022, с. 2, с. 6).

ГФК направлен на обеспечение контроля за соблюдением положений законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, а также иных документов, являющихся основанием для выделения и использования бюджетных средств.

Органы ГФК в Российской Федерации – это органы внешнего (Счетная палата Российской Федерации (далее – СП РФ), контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) и внутреннего контроля (Федеральное казначейство, а также соответствующие органы ГФК на региональном и муниципальном уровнях). В основе данной структуры лежит принцип разделения властей с учетом подотчетности органов ГФК либо законодательным (представительным), либо исполнительным органам власти.

Так, на федеральном уровне СП РФ подотчетна Федеральному собранию Российской Федерации, а Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации созданы различные контрольно-счетные органы (Контрольно-счетная палата Москвы, Счетная палата Владимирской области и т.д.), подотчетные законодательным органам власти, а также самые разнообразные контрольные управления, инспекции и т.д., подотчетные органам исполнительной власти регионов. Аналогичная ситуация сложилась и на уровне муниципальных образований. Широкий спектр органов контроля предполагает четкое разграничение полномочий между ними как на «горизонтальном», так и на «вертикальном» уровнях. Последнее решается «автоматически», поскольку в фокусе внимания органов контроля находятся бюджеты соответствующего публичного правового образования.

При этом вопросы определения (разграничения) границ полномочий «горизонтальных» органов контроля, цифровизации внешней и внутренней



среды контроля, совершенствование риск-ориентированного планирования с учетом функциональных особенностей используемых в бюджетном процессе информационных систем, а также результатов внутреннего финансового контроля и аудита, реинжиниринг подходов в рамках предварительного контроля в совокупности с расширением инструментария бюджетного мониторинга являются своего рода вызовами, с которыми сегодня сталкивается система ГФК в России. Именно перечисленные выше факторы позволят обеспечить трансформацию системы ГФК для повышения эффективности бюджетных расходов в условиях ограниченности финансовых ресурсов государства.

Для идентификации ключевых вызовов осуществления ГФК в Российской Федерации и определения обусловленных ими актуальных направлений совершенствования деятельности органов ГФК необходимо выяснить: какова текущая структура системы ГФК в Российской Федерации и какие последствия вызывает дублирование полномочий ключевых субъектов ГФК? Каковы возможные эффекты цифровизации внешней и внутренней среды ГФК с точки зрения трансформации соответствующей деятельности? Какова специфика и возможные эффекты внедрения риск-ориентированного подхода в системе ГФК?

Для ответа на поставленные вопросы был проведен анализ ключевых статистических показателей, характеризующих деятельность (и ее эффективность) наиболее значимых субъектов ГФК в Российской Федерации. Комплексный анализ документов, регламентирующих соответствующую деятельность, дополненный изучением практики ее осуществления, позволил сформировать общую картину системы ГФК в России и выделить самые актуальные направления ее развития на фоне обозначенных ранее вызовов.

Структура системы ГФК в Российской Федерации

Для эффективной работы ГФК, как уже отмечалось, важно четкое распределение полномочий между органами внешнего и внутреннего ГФК (Андреева, 2018, с. 45; Хусяйнова, Кагамлык, 2018, с. 26 и др.). При этом необходимо учитывать, что в условиях санкций, направленных в том числе на разрушение финансовой системы России, финансовый контроль выступает действенным инструментом для оптимизации движения финансовых потоков в национальной экономике (Афанасьев, Фам Тхи Дан Чуонг, Шаш, 2022, с. 93). Противодействие санкциям осуществляется в том числе за счет увеличения бюджетного финансирования различных отраслей экономики (например, государственная поддержка российских авиакомпаний в 2023 г. составит более чем 25 млрд руб.¹). Это обуславливает необходимость максимального эффективного расходования бюджетных средств, а также своевременного выявления фактов неэффективного использования ресурсов. Именно система ГФК должна оперативно идентифицировать указанные факты и предлагать меры по исключению или минимизации негативных последствий от них.

¹ URL: <http://government.ru/docs/47253/>

С учетом возрастающей роли ГФК в обеспечении стабильности национальной экономики целесообразно рассмотреть особенности ключевых элементов системы ГФК в разрезе видов контроля, его субъектов и объектов, методов и стандартов, а также мер реагирования.

Субъектами внешнего контроля являются Счетная палата Российской Федерации, а также контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) (далее – КСО). Внутренний контроль осуществляют Федеральное казначейство и органы ГФК, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций). Объектами контроля в обоих случаях выступают учреждения, предприятия и компании, общества, а также иные юридические лица различных форм, получающие бюджетные средства. Принципы внешнего контроля: законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность; внутреннего – этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма, эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости. Методы осуществления и внутреннего, и внешнего контроля включают в себя проверку, ревизию, обследование. К методам внешнего контроля относятся также анализ и мониторинг. Стандарты внешнего контроля утверждаются коллегией СП РФ (КСО), внутреннего – Правительством Российской Федерации.

Результаты более детального анализа используемых на федеральном уровне методов контроля представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Сравнение методов контроля, используемых СП РФ и Федеральным казначейством

Вид метода	СП РФ ¹	Федеральное казначейство ²
	Содержание метода	Содержание метода
Проверка	Применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки	Совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период
Ревизия	Применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности	Комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности

Вид метода	СП РФ ¹	Федеральное казначейство ²
	Содержание метода	Содержание метода
Обследование	Анализ и оценка состояния определенной сферы предмета и деятельности объекта аудита (контроля)	Анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля
Анализ	Применяется в целях исследования отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования	-
Мониторинг	В целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе	-

Источник: Составлена автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

Примечание:¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.

Сравнив методы обследования, анализа и мониторинга, можно увидеть их высокую идентичность.

Так, анализ и обследование применяются в целях оценки отдельных сторон, свойств, составных частей (определенной сферы) предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования. Но и мониторинг тоже направлен на сбор и анализ информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля).

Схожесть используемых методов контроля требует дополнительного анализа результатов деятельности внешних и внутренних органов ГФК на примере ключевых органов ГФК – СП РФ и Федерального казначейства (далее при совместном упоминании – федеральные органы контроля).

Основные итоги работы СП РФ за 2019–2021 гг. в части контрольной и экспертико-аналитической деятельности представлены в Таблицах 2 и 3.

Таблица 2

Основные итоги деятельности СП РФ за 2019–2021 гг.

Наименование показателя	2019	2020	2021
Общее количество контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, шт.	319	334	346
Общее количество и сумма выявленных нарушений, шт./млрд руб.	4 443/884,6	3 698/355,5	4 253/1 541,4
Рассмотрено проектов законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, шт.	1 281	1 476	1 543

Источник: Составлена автором на основании отчетов о работе СП РФ за соответствующий период.

Таблица 3

**Структура основных нарушений, выявленных СП РФ
в 2019–2021 гг.**

Наименование нарушения (кратко)	2019	2020	2021
Нарушения в сфере бюджетного (бухгалтерского) учета и отчетности, млрд руб./% от общего количества	316,1/35,7	20,9/5,8	571,3/37,1
Нарушения в сфере государственных и корпоративных закупок, млрд руб./% от общего количества	237,3/26,8	108,7/30,6	416,3/27
Нарушения при формировании и исполнении бюджета, млрд руб./% от общего количества	217,5/24,6	70,6/19,9	нет данных
Неэффективное использование бюджетных средств и иных ресурсов, млрд руб./% от общего количества	24/2,7	20,6/5,8	344,2/22,3
Прочие, млрд руб./% от общего количества	89,7/10,2	134,7/37,9	209,6/13,6

Источник: Составлена автором на основании отчетов о работе СП РФ за соответствующий период.

Результаты контрольной деятельности Федерального казначейства за 2019–2021 гг. характеризуют следующие показатели:

1. Всего выявлено нарушений на сумму 4 245,8 млрд руб., в т.ч. в 2019 г.² – 2 041,2 млрд руб., 2020 г.³ – 1 041,3 млрд руб., 2021 г.⁴ – 1 163,3 млрд руб.
2. В структуре нарушений, в суммовом выражении, доминируют нарушения, выразившиеся в несоблюдении:
 - порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета (субсидий, инвестиций), предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями (всего за три года – 1 461,2 млрд руб.);
 - правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления бухгалтерской (бюджетной) отчетности (всего за три года – 947,6 млрд руб.);
 - процедур составления и исполнения бюджета, установленных бюджетным законодательством (всего за три года – 203,4 млрд руб.).

Кроме того, установлены факты неправомерного (всего за три года – 195,4 млрд руб.) и нецелевого использования бюджетных средств (всего за три года – 26,3 млрд руб.). Объем нарушений в сфере закупок за исследуемый период составил 166,5 млрд руб.

Таким образом, общая сумма нарушений, выявленная федеральными органами контроля за период 2019–2021 гг., превышает 7 трлн руб. При этом структура нарушений, обнаруженных в рамках контрольной деятельности, в большинстве случаев однородна.

Очевидно, что в условиях идентичности ключевых элементов контроля и, как следствие, однородности результатов контрольной деятельности воз-

² URL: https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/?year=2020&PAGEN_1=2

³ URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/f2b/Otchet-o-rezulatakh-VGFK-za-2020-g_226.pdf

⁴ URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/0b8/Otchet.pdf>



никает необходимость координации деятельности органов ГФК. С этой целью в 2019 г. была создана рабочая группа, в которую вошли представители федеральных органов контроля (Исаев, 2021, с. 39). Ее основными задачами являлись: совершенствование методологических и методических подходов при осуществлении ГФК, включая разработку подходов в части квалификации неэффективного и нецелевого использования средств бюджета и синхронизацию классификатора нарушений; планирование совместных контрольных мероприятий.

Немаловажным элементом решения проблемы дублирования полномочий органов ГФК стало внедрение в практику Федерального казначейства направления проекта плана контрольных мероприятий в СП РФ. Это продиктовано необходимостью, с одной стороны, обеспечения максимально возможного охвата ГФК бюджетных средств, с другой, снижением нагрузки на объекты контроля. То есть синхронизация проектов планов контрольных мероприятий федеральных органов контроля осуществляется в целях исключения дублирования контрольных мероприятий (Изотова, 2021, с. 11).

Безусловно, объединение усилий федеральных органов контроля по совершенствованию методологии является полезным и необходимым. Вместе с тем практика взаимодействия федеральных органов контроля в части непосредственной координации контрольной деятельности подтверждает важность дальнейшего совершенствования системы ГФК.

На наш взгляд, ответ на вопрос, как очертить периметр полномочий соответствующих органов контроля, вытекает из статуса этих органов. Как уже отмечалось выше, СП РФ является органом, подотчетным Федеральному собранию Российской Федерации. Реализуя свои конституционные полномочия, Федеральное собрание Российской Федерации осуществляет парламентский контроль, в том числе контроль в сфере бюджетных правоотношений (табл. 4).

Задача обеспечения эффективного парламентского контроля, охватывающего широкую сферу бюджетных правоотношений, решается в ходе контрольной и экспертно-аналитической деятельности СП РФ по следующим основным направлениям:

- осуществление внешнего ГФК в сфере бюджетных правоотношений;
- проведение аудита в отношении отдельных сфер государственного управления (закупки товаров, работ и услуг, государственный внутренний и внешний долг Российской Федерации и др.);
- экспертиза проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы формирования и использования средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, докладов об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции, а также международных договоров Российской Федерации и документов стратегического планирования Российской Федерации (как следует из Таблицы 2, за 2019–2021 гг. СП РФ рассмотрела 4 300 проектов законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации);

- мониторинг и анализ как в целом исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и отдельных целевых показателей, включая оценку влияния различных условий и факторов на социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Таблица 4

Формы и направления парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений

Форма контроля	Направление контроля
Предварительный	<p>1. Обсуждение проектов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации; – бюджетного прогноза (проекта изменений бюджетного прогноза) Российской Федерации на долгосрочный период; – федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (далее – Закон о федеральном бюджете); – федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – Законы о бюджетах ГВФ). <p>2. Рассмотрение проектов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – государственных программ Российской Федерации, в том числе федеральных целевых программ; – Закона о федеральном бюджете; – Законов о бюджетах ГВФ. <p>3. Утверждение проектов Закона о федеральном бюджете и Законов о бюджетах ГВФ</p>
Текущий	Рассмотрение отдельных вопросов исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации
Последующий	Рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Источник: Составлена автором на основании анализа законодательных актов Российской Федерации.

СП РФ также оказывает помощь иным органам ГФК при разработке стандартов внутреннего аудита. Как высший орган внешнего государственного аудита (контроля), СП РФ обеспечивает Федеральное собрание Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации своевременной и достоверной информацией о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на всех стадиях бюджетного процесса, а также о решении ключевых «сверхважных» задач. При этом важно наделение СП РФ полномочиями направлять в адрес Федерального казначейства поручения о проведении последним ревизий и проверок в конкретных организациях.

В качестве примера решения «сверхважных» задач можно привести следующий. В фокусе внимания СП РФ находятся вопросы контроля, развития



и совершенствования государственного управления, включая стратегическое планирование. То есть объектом контроля выступают не конкретные организации, а совокупность факторов, обуславливающих стратегическое развитие страны. Эффективность подобных мероприятий характеризуют их результаты.

Так, в частности, анализ, проведенный СП РФ на предмет соответствия государственных программ Российской Федерации документам стратегического планирования, показал, что 81,4% государственных программ Российской Федерации в той или иной степени не соответствуют указанным документам (Орлова, 2022, с. 29).

Логичным продолжением комплексной оценки государственного управления со стороны СП РФ является экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления». В результате выявлен значительный объем идентичных или схожих между собой функций, реализованных в различных государственных информационных системах (Шилков, 2022, с. 33).

На наш взгляд, именно направления подобного характера (анализ эффективности государственного управления, мониторинг уровня достижения национальных целей развития и др.) безусловно должны быть уникальными полномочиями СП РФ.

В этой связи представляется целесообразным наделение СП РФ полномочием «контролера контролеров» по аналогии с деятельностью Федерального казначейства в части анализа исполнения бюджетных полномочий органов ГФК, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), а также полномочием анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита (Репин, 2019, с. 22).

При этом непосредственное проведение контрольных мероприятий в форме ревизий и проверок на федеральном уровне должно обеспечиваться силами Федерального казначейства: именно Федеральное казначейство имеет все необходимые инструменты для осуществления автоматизированного анализа и контроля посредством Единой информационной системы в сфере закупок, Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» и др. (Симко, 2020, с. 36).

Цифровизация системы ГФК

В настоящее время в секторе государственного управления продолжают реализовываться масштабные проекты по цифровизации государственных функций и услуг. Конечно, и ГФК, будучи одним из механизмов государственного управления, вовлечен как в «цифровые процессы», так и в предшествующие им «процессы автоматизации». Например, Федеральное казначейство последовательно развивает информационную систему, которая в настоящее время позволила автоматизировать контрольную

деятельность органов Федерального казначейства на всех этапах жизненного цикла контрольного мероприятия: от планирования до составления отчетности (Зарубин, 2022, с. 26–27).

Вместе с тем, по нашему мнению, целесообразно рассматривать цифровизацию ГФК через призму «внешней» и «внутренней» среды. Так, в части «внешней» среды следует исходить из того, что цифровизация контроля без цифровизации учетных процедур объектов контроля будет недостаточно эффективна. Контролеры могут использовать самые современные информационные технологии и компетенции, но максимальный эффект от их применения может быть достигнут только тогда, когда будет сформирована единая цифровая среда учета и отчетности (см.: Омелехина, 2020, с. 127, с. 129). И хотя в части создания единого информационного пространства бюджетного учета и отчетности для отдельных федеральных органов исполнительной власти, а также их подведомственных казенных учреждений уже сделано много (Лукашов, 2021, с. 67–68), это лишь первый этап «оцифровки» учетных процедур. В настоящее время за периметром централизации бюджетного учета, осуществляемого Федеральным казначейством, находится «Президентский блок» федеральных органов исполнительной власти. Представляется целесообразным распространить практику централизованного ведения бюджетного учета и составления отчетности и на «Президентских подведов». Последнее позволит завершить формирование единого информационного пространства бюджетного учета и отчетности и будет способствовать дальнейшей оптимизации общих функций государственного управления.

Следует отметить, что позитивным фактором для ГФК также являются решения Правительства Российской Федерации по оптимизации количества государственных заказчиков в сфере строительства. Прежде всего это касается создания публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», а также Федерального казенного учреждения «Дирекция государственного заказчика по реализации комплексных проектов развития транспортной инфраструктуры» (далее – Ространсмодернизация), бюджет которых исчисляется сотнями миллиардов рублей. При этом функции по осуществлению бюджетного учета и составлению отчетности Ространсмодернизации осуществляет Федеральное казначейство.

Относительно цифровизации «внутренней» среды контролеров представляются абсолютно оправданными усилия Федерального казначейства, направленные на алгоритмизацию отдельных сторон деятельности, в частности, планирования деятельности, основанного на риск-ориентированном подходе (см. об этом: Исаев, 2021, с. 42). Это в полной мере соответствует классическому пониманию трансформации ГФК в условиях цифровизации, включающей в том числе формирование и использование различных интегрированных систем, основанных на анализе *Big Data* (больших данных). Кроме того, как уже отмечалось выше, Федеральное казначейство имеет исключительные компетенции как оператор обеспечивающих исполнение федерального бюджета ключевых информационных систем (Единая информационная система в сфере закупок; Государственная интегрированная



информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»). Сочетание контрольных полномочий, полномочий оператора информационных систем, а также полномочий по казначейскому обслуживанию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации создают наиболее благоприятный базис для автоматизации процедур выявления тех или иных нарушений (Артюхин, 2022, с. 4–5). Прежде всего, речь идет о нарушениях сроков исполнения (представления) отдельных документов. Например, несоблюдение получателем бюджетных средств сроков постановки на учет бюджетных или денежных обязательств. При этом именно Федеральное казначейство имеет большой опыт автоматизации процедур фиксации фактов нарушения сроков исполнения различных финансовых документов путем внедрения последующего оперативного внутреннего автоматизированного контроля (см. об этом: Лукашов, 2022).

Трендом последних лет является автоматизация процесса учета различных документов, используемых при реализации бюджетных процедур, а также применение платформенных технологий (Стырин, Родионова, 2020, с. 52, с. 54). Например, функционал Единой информационной системы в сфере закупок обеспечивает алгоритмизированный контроль и учет закупочной процедуры: от плана-графика закупок до исполнения контрактов, включая автоматическое формирование сведений о бюджетных и денежных обязательствах получателей средств федерального бюджета (Кононова. 2021, с. 25). Это со временем позволит полностью исключить нарушения сроков формирования и исполнения документов, связанных с контрактными обязательствами заказчиков.

Конечно, автоматизировать формирование и учет всех документов, используемых в бюджетном процессе, не представляется возможным. Тем более что в последнее время в силу очевидных причин значительно увеличилось количество как закупок, осуществляемых неконкурентным способом, так и количество документов, формируемых на бумажных носителях.

В этой связи актуальны инвентаризация норм и правил, устанавливающих требования к срокам формирования и исполнения, порядку оформления документов, используемых в бюджетном процессе, а также уточнение меры административной ответственности за совершение тех или иных нарушений (Быковская, 2019, с. 207). Зачастую административный штраф выступает в роли «платы» за нарушение. Например, приходится сталкиваться с тем, что отдельные государственные заказчики осознано, по причине «производственной необходимости», идут на изменение условий ранее заключенных государственных контрактов, что является нарушением положений законодательства о контрактной системе Российской Федерации. За данное нарушение предусмотрена административная ответственность должностного лица учреждения в виде административного штрафа в размере 20 тыс. руб. Существенное повышение соответствующего штрафа, вероятно, побудило бы заказчиков более внимательно на стадии планирования и осуществления закупок относиться к вопросам детальной проработки условий поставки продукции, определению факторов, влияющих на исполнение государственных контрактов (погодные условия и др.).

Риск-ориентированный подход при осуществлении ГФК

Риск-ориентированный подход используется на стадии планирования контрольных мероприятий. Информационной базой, характерной для органов внутреннего ГФК в части применения риск-ориентированного подхода, выступают значения показателей качества финансового менеджмента объекта контроля, значения показателей качества управления финансами в публично-правовых образованиях, получающих целевые межбюджетные трансферты и др.

Кроме того, органы внутреннего ГФК вправе в форме ведомственных стандартов определять иную информацию, используемую для выявления потенциальных объектов контроля. Например, Федеральное казначейство в рамках риск-ориентированного планирования контрольной деятельности дополнительно использует информацию о наличии у потенциальных объектов контроля признаков нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, поступившую от соответствующего главного администратора бюджетных средств.

Указанный подход может быть распространен и на иные органы внутреннего ГФК. При этом целесообразно расширить перечень критериев, используемых в рамках риск-ориентированного планирования органами внутреннего ГФК, включив в него результаты проведенного Федеральным казначейством анализа:

- осуществления органами ГФК, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- исполнения бюджетных полномочий органами ГФК, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций);
- организации и осуществления внутреннего финансового аудита главными администраторами бюджетных средств.

Кроме того, на наш взгляд, задача по предупреждению нарушений – это задача не ГФК, а бюджетного мониторинга, возможности которого следует использовать более активно. В этом и заключается принципиальное отличие между ГФК, единственной формой осуществления которого должна быть форма последующего контроля, и бюджетным мониторингом. Бюджетный мониторинг является уникальным инструментом, позволяющим не допустить совершение нарушения. Нами была предложена новая парадигма бюджетного мониторинга, основывающаяся на всестороннем предварительном анализе факторов и условий, влияющих на реализацию особо важных государственных проектов, и вытекающих из них рисков (см. об этом: Лукашов, 2022).

Очевидно, что предлагаемая модель бюджетного мониторинга может быть применена к ограниченному числу государственных проектов. Вместе с тем следует напомнить, что в части предварительного контроля



Федеральным казначейством используется механизм санкционирования операций (расходов, обязательств). Данный механизм применяется в бюджетном процессе более 10 лет и доказал свою эффективность. Учитывая же значительное число выявляемых в рамках последующего контроля нарушений, как это было показано выше, механизм санкционирования следует пересмотреть.

Конечно, нарушения правил ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и составления отчетности не могут быть предметом санкционирования. Они должны быть исключены за счет централизации полномочий по ведению учета и составления отчетности на базе Федерального казначейства (финансовых органов, централизованных бухгалтерий и т.д.). В то же время нарушения в сфере закупок, порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета, а в отдельных случаях и неэффективное использование бюджетных средств, должны купироваться именно на стадии санкционирования.

При этом периметр санкционирования должен быть расширен «влево» и включать проверку документов не только на стадии платежа, но и на стадии размещения государственного заказа. Отчасти контроль на уровне размещения заказа осуществляется казначейством. Однако в настоящее время он носит скорее технический характер (контроль достаточности объема финансового обеспечения, соответствие информации об идентификационных кодах закупок и др.). Запланированные к реализации в 2023 г. новации в части осуществления казначайского контроля на стадии закупки являются важным шагом к укреплению финансовой дисциплины и минимизации различного рода нарушений.

Особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы интеграции результатов внутреннего финансового контроля и аудита, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств, в систему риск-ориентированного планирования контрольных мероприятий. Это связано как с огромным количеством объектов контроля⁵, так и с регулярно принимаемыми решениями по ограничению (мораторию) деятельности органов внутреннего ГФК. Учет результатов внутреннего финансового контроля и аудита представляется оправданным, поскольку именно Федеральное казначейство дает оценку уровню организации контроля и аудита в главном администраторе бюджетных средств, а также способствует формированию мотивационной составляющей объектов контроля (см. об этом: там же, с. 71).

Таким образом, совершенствование риск-ориентированного подхода при осуществлении ГФК предусматривает расширение критериев, используемых в рамках риск-ориентированного планирования, интеграцию результатов внутреннего финансового контроля и аудита, внедрение (расширение) инструментария бюджетного мониторинга, а также реинжиниринг подходов в рамках предварительного (упреждающего) контроля.

⁵ URL: <https://www.budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-участников-и-неучастников-бюджетного-процесса>

Заключение

Подводя итог, важно подчеркнуть, что совершенствование системы ГФК не является самоцелью. Развитие ГФК способствует решению важнейшей задачи по повышению эффективности бюджетных расходов. В рамках проведенного исследования показано, что законодательное разделение органов ГФК на внешние и внутренние не решает проблему дублирования их полномочий, но увеличивает издержки на организацию контроля и нагрузку на подконтрольные объекты.

Фактором решения данной проблемы является статус органов ГФК: органы внешнего ГФК обеспечивают реализацию парламентского (законодательного, представительного) контроля, с наделением дополнительными полномочиями по привлечению к проверкам органов внутреннего ГФК. Органы внутреннего ГФК осуществляют бюджетный контроль за деятельность участников и не участников бюджетного процесса в форме проверок и ревизий.

Указанный выше подход в совокупности с цифровизацией внешней (учетной) и внутренней (контрольной) среды, развитием инструментария бюджетного мониторинга, внедрением элементов упреждающего контроля посредством переноса акцента контрольных процедур с этапа использования средств на этапы планирования, контрактации и санкционирования позволит повысить эффективность системы ГФК и, как следствие, исключить или минимизировать фиксируемые в настоящее время бюджетные нарушения.

Наряду с этим актуальными остаются вопросы определения оптимальной численности органов контроля, учета результатов предотвращенных нарушений, а также выработки единых подходов к определению эффективности РГК, но это является темой для отдельного исследования.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Исаев Э.А. Казначейство России – главный орган по контролю в финансово-бюджетной сфере // Бюджет. 2022. Т. 237, № 9. С. 22–25.
2. Анисифоров Т.С. Институт аудита в системе финансового права // Финансовое право. 2020. № 5. С. 3–6.
3. Хребтова Т.П. Государственный финансовый контроль: сущность, содержание, виды // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2021. Т. 838, № 1. С. 279–286.
4. Григорьев А.В., Самсонов А.Г. Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация // Журнал прикладных исследований. 2021. № 6–5. С. 412–418.

5. Андреева Е.М. Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 40–48.
6. Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Надзор за исполнением законов, регулирующих своевременную оплату заказчиками работ по исполненным государственным и муниципальным контрактам // Законность. 2018. № 10. С. 25–27.
7. Афанасьев М.П., Фам Тхи Дан Чуонг, Шаш Н.Н. Перспективное регулирование государственного финансового сектора (на примере экономики России) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 87–113.
8. Лукашов А.И. Институциональная эволюция государственного финансового контроля в России // Аудит. 2022. Т. 184, № 6. С. 2–6.
9. Исаев Э.А. Взаимодействие Федерального казначейства и Счетной палаты при осуществлении контроля // Бюджет. 2021. Т. 220, № 4. С. 38–39.
10. Изотова Г.С. Исполнение федерального бюджета за 2020 год. Проверка Счетной палаты // Бюджет 2021. Т. 228, № 12. С. 10–13.
11. Орлова С.Ю. Аудит формирования и контроль исполнения федерального бюджета // Бюджет. 2022. Т. 229, № 1. С. 29–31.
12. Шилков Д.Е. Лоскутная цифровизация // Бюджет. 2022. Т. 238, № 10. С. 30–33.
13. Репин А. Анализ исполнения контрольными органами бюджетных полномочий // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2019. № 4. С. 22–29.
14. Симко Н.Н. Критерии отбора объектов контроля при проведении внутреннего государственного финансового контроля Казначейством России // Финансы. 2020. № 3. С. 31–36.
15. Молчанов Е.А. Цифровая трансформация социальной сферы: к чему готовиться учреждениям? // Руководитель автономного учреждения. 2022. № 2. С. 33–41.
16. Зарубин С.В. Цифровые технологии в контрольно-надзорной деятельности // Бюджет. 2022. Т. 237, № 9. С. 26–28.
17. Омелехина Н.В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127–140.
18. Лукашов А.И. Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13, № 3. С. 67–75. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>
19. Исаев Э.А. Система анализа рисков при планировании контрольной деятельности Федерального казначейства // Бюджет. 2021. Т. 226, № 10. С. 42–43.
20. Костоусова Ю.А., Комарова О.В. Цифровизация государственного финансового контроля: институциональный анализ // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16, № 4. С. 842–848.
21. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей // Финансовое право. 2022. № 12. С. 2–6.

22. Лукашов А.И. Совершенствование внутреннего финансового контроля и аудита как механизмов повышения эффективности использования бюджетных средств // Финансовый журнал. 2022. Т. 14, № 6. С. 59–73. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73>
23. Стырин Е.М., Родионова Ю.Д. Единая информационная система в сфере закупок как государственная цифровая платформа: современное состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 49–70.
24. Кононова М.В. Электронное актирование и формирование денежных обязательств в единой информационной системе в сфере закупок // Финансы. 2021. № 12. С. 25–28.
25. Быковская Ю.В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 202–209.
26. Савина Н.В., Пипия Ю.С. Риск-ориентированный внешний и внутренний государственный финансовый контроль: общее и частное в подходах к осуществлению // Бухучет в здравоохранении. 2021. № 5. С. 25–35.
27. Лукашов А.И. Новая парадигма бюджетного мониторинга // Финансы. 2022. № 6. С. 17–22.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

REFERENCES

1. Isaev, E.A. (2022) ‘The Treasury of Russia is the main body for control in the financial and budgetary sphere’, *Budget*, 9 (237), pp. 22–25. (In Russian).
2. Anisiforov, T.S. (2020) ‘Institute of audit in the system of financial law’, *Finansovoye Pravo*, 5, pp. 3–6. (In Russian).
3. Khrebtova, T.P. (2021) ‘State financial control: essence, content, types’, *Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Education and pedagogical sciences*, 1 (838), pp. 279–286. (In Russian).
4. Grigoriev, A.V. and Samsonov, A.G. (2021) ‘Types, forms and methods of financial control, their systematization’, *Zhurnal Prikladnykh Issledovaniy*, 6–5, pp. 412–418. (In Russian).

5. Andreeva, E.M. (2018) ‘Disadvantages of legal regulation of financial control (on the example of interbudgetary transfers)’, *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*, 3, pp. 40–48. (In Russian).
6. Khusyainova, S.G. and Kagamlyk, M.Yu. (2018) ‘Supervision over the execution of laws governing the timely payment by customers for work under executed state and municipal contracts’ [Legitimacy], 10, pp. 25–27. (In Russian).
7. Afanasiev, M.P., Pham, Thi Dan Chuong and Shash, N.N. (2022) ‘Financial sector prospective public regulation (the case of Russian economy)’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 87–113. (In Russian).
9. Balashova, I.V. and Prikhodko, K.S. (2019) ‘The main problems of state financial control’, *Sfera uslug: innovatsii I kachestvo*, 45, pp. 14–21. (In Russian).
10. Lukashov, A.I. (2022) ‘Institutional evolution of state financial control in Russia’, *Audit*, 6 (184), pp. 2–6. (In Russian).
11. Makarova, L.M. and Gatiyatulin, Sh.N. (2020) ‘Analysis of control over tax revenues of the federal budget in the unified system of state financial control’, *Forum. Seriya: Gumanitarnyye I ekonomicheskiye nauki* [Forum. Series: Humanitarian and economic sciences], 3 (20), pp. 131–135. (In Russian).
12. Isaev, E.A. (2021) ‘Interaction of the Federal Treasury and the Accounts Chamber in the implementation of control’, *Budzhet*, 4 (220), pp. 38–39. (In Russian).
13. Izotova, G.S. (2021) ‘Execution of the federal budget for 2020. Audit of the Accounts Chamber’, *Budzhet*, 12 (228), pp. 10–13. (In Russian).
14. Dementiev, A.N., Dementieva, O.A. and Bondar, V.N. (2020) *Examination of normative legal acts in the sphere of industrial policy implementation in the Russian Federation: monograph*. Moscow: NORMA. (In Russian).
15. Orlova, S.Yu. (2022) ‘Audit of the formation and control of the execution of the federal budget’, *Byudzhet*, 01(229), pp. 29–31. (In Russian).
16. Shilkov, D.E. (2022) ‘Patchwork of digitalization’, *Budzhet*, 10(238), pp. 30–33.
17. Repin, A. (2019) ‘Analysis of the execution of budgetary powers by control bodies’, *Revizii I proverki finansovo-khozyaystvennoy deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh)* [Audits and checks of the financial and economic activities of state (municipal) institutions], 4, pp. 22–29. (In Russian).
18. Simko, N.N. (2020) ‘Criteria for selecting objects of control when conducting internal state financial control by the Treasury of Russia’ *Finance*, 3, pp. 31–36. (In Russian).
19. Molchanov, E.A. (2022) ‘Digital transformation of the social sphere: what should institutions prepare for?’, *Rukovoditel' avtonomnogo uchrezhdeniya*, 2, pp. 33–41. (In Russian).
20. Zarubin, S.V. (2022) ‘Digital technologies in control and supervision activities’, *Budzhet*, 9 (237), pp. 26–28. (In Russian).
21. Omelechina, N.V. (2020) ‘Digitization of the public sector as a subject of legal influence’, *Zhurnal rossiyskogo prava*, 8, pp. 127–140. (In Russian).
22. Lukashov, A.I. (2021) ‘Separate directions for improving the efficiency of public administration in the context of digitalization’, *Finansovyi zhurnal*, 13(3), pp. 67–75. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75> (accessed 10 March 2023). (In Russian).

23. Isaev, E.A. (2021) ‘Risk analysis system in planning the control activities of the Federal Treasury’, *Byudzhet*, 10 (226), pp. 42–43. (In Russian).
24. Kostousova, Yu.A. and Komarova, O.V. (2019) ‘Digitalization of state financial control: institutional analysis’, *Zhurnal ekonomiceskoy teorii*, 16(4), pp. 842–848. (In Russian).
25. Artyukhin, R.E. (2022) ‘Budgetary and legal regulation of the system of treasury payments’, *Finansovoye pravo*, 12, pp. 2–6. (In Russian).
26. Lukashov, A.I. (2022) ‘Improving internal financial control and audit as mechanisms for improving the efficiency of using budgetary funds’, *Finansovyy zhurnal*, 14(6), pp. 59–73. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-59-73> (accessed 10 March 2023). (In Russian).
27. Styrin, E.M. and Rodionova, Y.D. (2020) ‘Unified information system in public procurement as a government digital platform: the present state and prospects’, *Public Administration Issues*, 3, pp. 49–70. (In Russian).
28. Kononova, M.V. (2021) ‘Electronic activation and formation of monetary obligations in a single information system in the field of procurement’, *Financy*, 12, pp. 25–28. (In Russian).
29. Bykovskaya, Yu.V. (2019) ‘Problems of financial control in modern Russia and ways to solve them’, *Vestnik ekonomiceskoi bezopasnosti*, 1, pp. 202–209. (In Russian).
30. Savina, N.V. and Pipiya, Yu.S. (2021) ‘Risk-oriented external and internal state financial control: general and particular in approaches to implementation’, *Bukhuchet v zdravookhranenii*, 5, pp. 25–35. (In Russian).
31. Lukashov, A.I. (2022) ‘New paradigm of budgetary monitoring’, *Financy*, 6, pp. 17–22. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 06.02.2023;
одобрена после рецензирования 20.02.2023;
принята к публикации 21.02.2023.