

Совершенствование инструментария казначейского контроля в целях повышения эффективности бюджетных расходов

Андрей Иванович Лукашов

E-mail: alukashov@roskazna.ru, *ORCID:* 0000-0002-5650-6487

Управление Федерального казначейства по г. Москве;

РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению проблематики, связанной с необходимостью повышения эффективности использования бюджетных средств. Автор предлагает дополнить «классические» критерии эффективности использования средств бюджета критерием законности. В исследовании обобщены и проанализированы результаты контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства. С учетом значительного количества выявляемых органами государственного финансового контроля нарушений сделан вывод о необходимости совершенствования инструментария казначейского контроля — казначейского обслуживания, казначейского сопровождения, бюджетного мониторинга и предварительного контроля в сфере закупок. Кроме того, в статье рассмотрены подходы к повышению операционной эффективности использования бюджетных средств. В качестве эмпирической базы были использованы результаты исполнения федерального бюджета за последние пять лет и показатели дебиторской задолженности федерального бюджета. Отдельное внимание уделено перспективам развития централизованного ведения бюджетного учета.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, казначейский контроль, казначейское обслуживание, казначейское сопровождение, централизованное ведение бюджетного учета

JEL: G32, H12, M15, M38, O32

Для цитирования: Лукашов А. И. Совершенствование инструментария казначейского контроля в целях повышения эффективности бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 5. С. 45–60. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-45-60>.

© Лукашов А. И., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-45-60>

Improvement of Treasury Control Tools as a Measure to Increase the Efficiency of Budget Expenditures

Andrey I. Lukashov

Federal Treasury Department for Moscow, Moscow, Russian Federation;
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
alukashov@roskazna.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5650-6487>

Abstract

The article is devoted to the issues related to the need to improve the efficiency of budget funds. The author proposes to supplement the "classical" criteria of budget funds usage efficiency with the criterion of legality. The study summarizes and analyzes the results of control activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Federal Treasury. In view of the significant number of violations detected by the state financial control bodies, the author concludes that it is necessary to improve the treasury control tools, such as treasury service, treasury support, budget monitoring and preliminary control in the field of procurement. The author also considers approaches to improving the operational efficiency of the use of budgetary funds. The empirical basis of the study are the results of the federal budget execution for the past five years, as well as indicators of the federal budget receivables. Special attention is paid to the prospects for the development of centralized budget accounting.

Keywords: state financial control, treasury control, treasury service, treasury support, centralized budget accounting

JEL: G32, H12, M15, M38, O32

For citation: Lukashov A.I. (2023). Improvement of Treasury Control Tools as a Measure to Increase the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, 15 (5), 45–60 (In Russ.).
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-45-60>.

© Lukashov A.I., 2023

ВВЕДЕНИЕ

Повышение эффективности использования бюджетных средств — перманентный процесс, находящийся в фокусе внимания руководителей всех уровней публичной власти. Особую актуальность данная проблематика приобретает в настоящее время в условиях увеличивающегося размера дефицита федерального бюджета¹.

Существуют различные механизмы и инструменты, позволяющие решать обозначенную выше проблему. Среди них следует отметить казначейское обслуживание, казначейское сопровождение, бюджетный мониторинг и контроль в сфере закупок, в основе которых заложен превентивный (предварительный) контроль.

¹ Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–май 2023 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38518-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-mai_2023_goda.

Вместе с тем анализ результатов контрольной деятельности органов государственного (муниципального) финансового контроля (ГФК) свидетельствует о значительном количестве выявляемых нарушений. При этом, на наш взгляд, наличие нарушений при использовании бюджетных средств следует рассматривать как их неэффективное использование. Таким образом, встает вполне закономерный вопрос о необходимости совершенствования инструментария предварительного казначейского контроля.

В связи с этим в рамках настоящего исследования рассмотрены ключевые аспекты функционирования системы казначейских платежей, казначейского обслуживания и казначейского сопровождения, контроля в сфере закупок, а также одного из самых «молодых» механизмов — бюджетного мониторинга. По каждому из указанных механизмов сформулированы предложения по их совершенствованию. Отдельное внимание уделено определению перспектив централизации функций участников бюджетного процесса по ведению бюджетного учета и составлению отчетности. Последнее направление также рассматривается через призму минимизации различного рода нарушений.

Кроме того, в статье отражена ситуация, сложившаяся с исполнением федерального бюджета, ростом дебиторской задолженности. Сформулированы предложения о необходимости дальнейшей консолидации средств в рамках системы казначейских платежей и изменения качества дебиторской задолженности. Введены новые термины — банковская и казначейская дебиторские задолженности.

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГФК. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕТОДОВ ГФК

Эффективное использование бюджетных средств — залог успешного развития экономики, промышленности, сельского хозяйства и т. д.

Традиционно эффективность использования бюджетных средств рассматривается через призму достижения запланированных целей с использованием наименьшего объема средств либо достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств². В рамках данной парадигмы применяются такие механизмы, как обоснование бюджетных ассигнований [Михеев, 2022], нормирование в сфере закупок [Чулков, 2020], конкурентные способы закупок³, централизация обеспечивающих функций государственных органов [Лукашов, 2021], государственное задание [Ковтун, 2022], обзоры бюджетных расходов [Ступникова, 2022] и др.

Вместе с тем возникает вопрос: можно ли считать средства использованными эффективно без учета фактора законности совершения операций? На наш взгляд, достижение поставленных целей, сопровождающееся нарушением установленных норм и правил и, как следствие, возникновением рисков привлечения юридических и физических лиц к различного рода ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной), является одним из критериев неэффективного использования средств.

Исходя из указанной выше гипотезы целесообразно проанализировать результаты контрольной деятельности ключевых органов ГФК — Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства.

Совокупный объем нарушений, установленных федеральными органами ГФК за период с 2018 по 2022 г., превысил 11,7 трлн руб., а их количество составило более 121 тыс. (табл. 1).

² Бюджетный кодекс Российской Федерации.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таблица 1

**Объем и количество нарушений,
выявленных Счетной палатой Российской Федерации
и Федеральным казначейством за период с 2018 по 2022 г.**

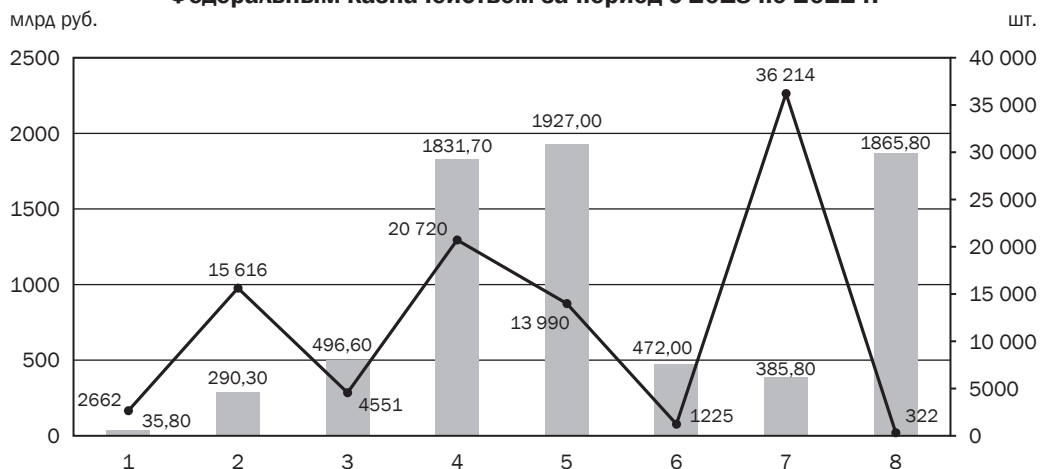
Наименование органа ГФК	2018		2019		2020		2021		2022	
	Сумма, млрд руб.	Количество, шт.	Сумма, млрд руб.	Количество, шт.	Сумма, млрд руб.	Количество, шт.	Сумма, млрд руб.	Количество, шт.	Сумма, млрд руб.	Количество, шт.
Счетная палата Российской Федерации	772,7	9235	884,6	4443	355,5	3698	1541,40	4253	885,6	4447
Федеральное казначейство	2387,9	19 471	2039,4	24 303	1044,2	11 748	1208,9	20 437	624,5	19 341
Всего	3160,6	28 706,0	2924,0	28 746,0	1399,7	15 446,0	2750,3	24 690,0	1510,1	23 788,0

Источник: составлено автором на основании анализа отчетов о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере (<https://sozd.duma.gov.ru/>) и отчетов о работе Счетной палаты Российской Федерации за соответствующий период (<https://ach.gov.ru/reports/>).

Структура нарушений, выявленных Федеральным казначейством и Счетной палатой Российской Федерации, отражена на рис. 1 и 2.

Рисунок 1

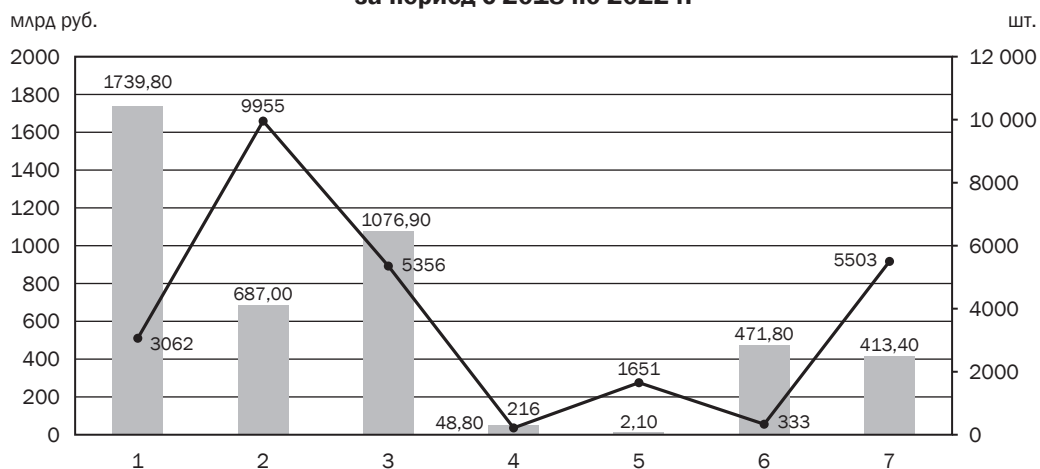
**Структура нарушений, установленных
Федеральным казначейством за период с 2018 по 2022 г.**



- 1 — Нецелевое использование бюджетных средств (БС)
 - 2 — Неправомерное использование БС
 - 3 — Нарушения процедур составления и исполнения бюджета по расходам
 - 4 — Нарушения правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления отчетности
 - 5 — Несоблюдение порядка, целей и условий предоставления субсидий, инвестиций, кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями
 - 6 — Нарушения порядка администрирования доходов бюджета
 - 7 — Нарушения в сфере закупок
 - 8 — Прочие нарушения
- Сумма, млрд руб.
 Количество, шт.

Источник: составлено автором на основании анализа данных отчетов о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере (<https://sozd.duma.gov.ru/>) и итоговых докладов о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018–2022 гг. (<https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/>).

**Структура нарушений,
установленных Счетной палатой Российской Федерации
за период с 2018 по 2022 г.**



- 1 – Нарушения требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету и отчетности
- 2 – Нарушения порядка формирования и исполнения бюджета
- 3 – Нарушения при осуществлении государственных и иных закупок
- 4 – Нарушения при реализации ФАИП
- 5 – Нарушения в сфере управления и распоряжения федеральным имуществом
- 6 – Неэффективное использование бюджетных средств и иных ресурсов
- 7 – Иные нарушения

■ Сумма, млрд руб.
●— Количество, шт.

Источник: составлено автором на основании отчетов о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018–2022 гг. (<https://ach.gov.ru/reports/>).

С учетом результатов деятельности органов ГФК встает очевидный вопрос: какие меры необходимо принять для минимизации нарушений в финансово-бюджетной сфере?

Одним из перспективных направлений развития ГФК является внедрение предупреждающего риск-ориентированного дистанционного смарт-контроля и мониторинга в финансово-бюджетной сфере (контроллинга)⁴.

Поскольку в настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации содержит норму о двух формах ГФК: предварительной и последующей, представляются оправданными инициативы по законодательному оформлению методов органов внутреннего ГФК, реализуемых в форме предварительного контроля.

Речь идет о финансово-бюджетном контроллинге (мониторинге), наблюдении и анализе [Исаев, 2023]. Краткая характеристика указанных методов ГФК представлена в табл. 2.

Необходимо отметить, что фактически Федеральное казначейство уже применяет отдельные элементы указанных в табл. 2 методов ГФК (например, в рамках контроля использования бюджетных средств на территориях новых субъектов Российской Федерации [Исаев, 2022]).

⁴ Подпрограмма «Повышение качества управления бюджетным процессом и эффективности управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320.

Таблица 2

Характеристика перспективных методов ГФК

Наименование метода	Содержание метода	Документы, направляемые органом ГФК объекту ГФК
Наблюдение	Сбор и анализ данных об объекте контроля	Предостережение — содержит информацию о возможных нарушениях или их признаках
Анализ	Исследование финансовых и хозяйственных операций объектов ГФК, систематизация результатов, а также причин и последствий различных отклонений	Предупреждение — содержит информацию о признаках нарушений и рисках их совершения. Рекомендации — содержат выводы и предложения по повышению эффективности и/или результативности финансово-хозяйственной деятельности
Финансово-бюджетный контроллинг (мониторинг)	Информационное взаимодействие органов внутреннего ГФК и объектов контроля на основании соглашения	Мотивированное мнение — содержит обязательные для исполнения требования

Источник: составлено автором на основании анализа проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (ID проекта 01/05/10-22/00132360).

В то же время следует обратить внимание и на иные механизмы, присущие ключевому органу внутреннего ГФК — Федеральному казначейству, позволяющие осуществлять предварительный ГФК. Речь идет о казначейском обслуживании и казначейском сопровождении, бюджетном мониторинге, контроле в сфере закупок, которые мы объединяем в единую дефиницию — казначейский контроль [Лукашов, 2023].

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНИЗМОВ И ИНСТРУМЕНТОВ КАЗНАЧЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ. ОТДЕЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прежде чем рассмотреть содержание механизмов и инструментов казначейского контроля, полагаем оправданным напомнить следующее. Наряду со значительным количеством и размерами нарушений, выявляемых органами ГФК, для текущего состояния бюджетной системы Российской Федерации характерны и иные вызовы. В частности, дефицит федерального бюджета и рост дебиторской задолженности.

Так, темп прироста доходов федерального бюджета за период с 2018 по 2022 г. составил 43%, или 8,3 трлн руб., а темп прироста расходов превысил 86%, или 14,4 трлн руб. (табл. 3).

Таблица 3

Фактическое исполнение федерального бюджета по доходам и расходам за период с 2018 по 2022 г.

Год	Доходы, трлн руб.	Расходы, трлн руб.	Темп прироста доходов по отношению к базисному периоду (2018 г.), %	Темп прироста расходов по отношению к базисному периоду, %	Абсолютное увеличение доходов по отношению к базисному периоду, трлн руб.	Абсолютное увеличение расходов по отношению к базисному периоду, трлн руб.
2018	19,5	16,7	-	-	-	-
2019	20,2	18,2	3,8	9,0	0,7	1,5
2020	18,7	22,8	-3,8	36,5	-0,8	6,1
2021	25,3	24,8	30,0	48,2	5,8	8,1
2022	27,8	31,1	43,0	86,2	8,3	14,4

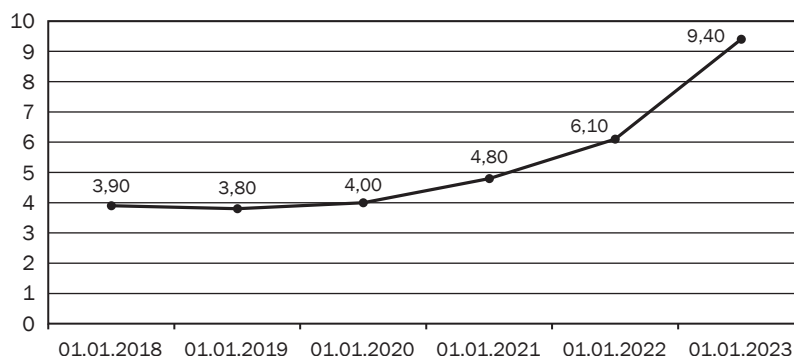
Источник: составлено автором на основании анализа отчетов об исполнении бюджета за соответствующий период (<https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/>).

Тенденция 2022 г., характеризующаяся превышением расходов федерального бюджета над доходами, сохраняется и в 2023 г.⁵

Также обращает на себя внимание значительный рост дебиторской задолженности федерального бюджета. Всего за период с 01.01.2018 по 01.01.2023 дебиторская задолженность по расходам выросла на 5,5 трлн руб. (рис. 3).

Рисунок 3

Размер дебиторской задолженности федерального бюджета по расходам за период с 01.01.2018 по 01.01.2023, трлн руб.



Источник: рассчитано автором по балансам исполнения федерального бюджета за соответствующий период (<https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyi-byudzhnet/>; <https://www.budget.gov.ru/Бюджет/Бюджетная-отчетность/Бюджетная-отчетность-бюджетов-бюджетной-системы-РФ?viewBlock=BBO>).

Рост дебиторской задолженности связан, в частности, с использованием в рассматриваемом периоде опережающего финансирования исполнителей по государственным контрактам за счет применения повышенного размера авансирования (90%), неосвоением средств субсидий и др.

На наш взгляд, сам по себе факт роста дебиторской задолженности не является исключительно негативным явлением. Очевидно, что в условиях сокращения коммерческих источников заимствования государство берет на себя роль дебитора-кредитора. Вместе с тем важен факт «места оседания» авансовых платежей — на счетах в кредитных организациях (банковская дебиторская задолженность) или в рамках системы казначейских платежей, т. е. в Федеральном казначействе, образуя казначейскую дебиторскую задолженность.

В совокупности указанные вызовы напрямую влияют на операционную эффективность использования бюджетных средств [Прокофьев, 2019].

Ответом на данные вызовы могут стать решения по консолидации бюджетных средств в системе казначейских платежей и их перечислении в банковскую систему исключительно за поставленные товары, выполненные работы и оказанные услуги.

Система казначейских платежей (СКП) в совокупности с казначейским обслуживанием, помимо консолидации бюджетных средств, обеспечивает решение следующих задач:

- пополнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации дополнительными доходами (например, в 2022 г. Федеральным казначейством в бюджеты субъектов Российской Федерации перечислено дополнительных доходов от использования временно свободных средств единого казначейского счета на сумму 167,8 млрд руб.⁶);

⁵ https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38583-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-iyun_2023_goda.

⁶ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 год. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetny/>.

- повышение прозрачности использования средств бюджетов;
- обеспечение контроля за целевым использованием средств бюджетов [Прокофьев, 2020].

Ключевым механизмом СКП выступает казначейское обслуживание.

Казначейское обслуживание представляет собой проведение Федеральным казначейством в СКП операций клиентов и их отражение на соответствующих казначейских счетах. Существуют различные его виды. При этом с точки зрения настоящего исследования интерес представляют такие виды, как казначейское обслуживание:

- исполнения бюджетов;
- операций со средствами бюджетных и автономных учреждений;
- операций получателей средств из бюджета;
- операций со средствами участников казначейского сопровождения.

Указанные виды взаимосвязаны между собой. Например, казначейское обслуживание исполнения федерального бюджета в том числе предусматривает перечисление средств для дальнейшего сопровождения в рамках казначейского обслуживания операций со средствами бюджетных и автономных учреждений или операций получателей средств из бюджета.

Казначейское сопровождение внедрено в деятельность Федерального казначейства в 2015 г. [Лукашов, 2015]. Одной из причин использования механизма казначейского сопровождения послужил рост объемов дебиторской задолженности перед федеральным бюджетом со стороны исполнителей государственного заказа.

Необходимо отметить, что казначейское сопровождение лишь отчасти позволяет снизить дебиторскую задолженность — например, за счет использования казначейского обеспечения обязательств [Лукашов, 2019]. Вместе с тем рассматриваемый механизм значительно повышает вероятность своевременного погашения дебиторской задолженности или как минимум неотвлечения средств бюджета на цели, не связанные с исполнением государственного заказа.

В настоящее время казначейское сопровождение представляет собой деятельность Федерального казначейства или финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по проведению операций с денежными средствами участников казначейского сопровождения (УКС), которым в указанных органах открываются соответствующие лицевые счета.

Статус УКС приобретают юридические и физические лица, получающие средства из бюджета, использование которых в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации осуществляется посредством казначейского сопровождения.

Казначейское сопровождение средств из бюджета осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях. Конкретный перечень средств, подлежащих казначейскому сопровождению, ежегодно определяется федеральным законом о федеральном бюджете (законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете).

Существуют две модели казначейского сопровождения: базовая и расширенная. Базовая модель предусматривает в качестве основного инструмента контроля санкционирование обязательств. Расширенная дополнительно включает контроль факта поставки товаров, работ, услуг, а также контроль соответствия фактических затрат данным раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности УКС. Кроме того, имеют место случаи, когда контроль соответствия фактических затрат данным раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности УКС сопряжен с ограничением доходности проекта [Лукашов, 2017].

Ключевым инструментом казначейского обслуживания и казначейского сопровождения выступает санкционирование операций (разрешение на их проведение).

Санкционирование как ключевой инструмент казначейского контроля целесообразно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле санкционирование представляет собой контроль, осуществляемый на всех этапах исполнения бюджета по расходам: доведение бюджетных данных, принятие и учет бюджетных (денежных) обязательств, включая контроль на этапе контрактации, санкционирование оплаты денежных обязательств, подтверждение исполнения денежных обязательств (табл. 4).

Таблица 4

Содержание процедуры санкционирования в широком смысле

Вид контроля	Объект контроля	Предмет контроля
Контроль «соответствия»	Финансовый орган, главный распорядитель бюджетных средств (ГРБС), распорядитель бюджетных средств (РБС), получатель бюджетных средств (ПБС)	— актуальность кодов бюджетной классификации; — корректность реквизитов и информации, отраженных в документах, представляемых в целях доведения финансирования, принятия бюджетных и денежных обязательств и осуществления кассового расхода; — соответствие предмета закупки кодам бюджетной классификации
Контроль «непревышения»	Финансовый орган, ГРБС, РБС, ПБС	— непревышение утвержденного (доведенного) объема финансирования, подлежащего распределению; — непревышение размера бюджетного обязательства над доведенным финансированием; — непревышение денежного над бюджетным обязательством; — непревышение предельного размера авансирования
Контроль «наличия»	ПБС	Наличие достаточного количества документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, а также наличие информации о закупке товаров, работ, услуг в реестре контрактов

Источник: составлено автором на основании анализа законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации.

В узком смысле санкционирование заключается в контроле корректности заполнения реквизитного состава распоряжения о совершении казначейского платежа (РСКП), его соответствия показателям денежного обязательства, а также в контроле наличия документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств (в случае оплаты товаров, работ, услуг).

Необходимо отметить, что санкционирование представляет собой строго унифицированную процедуру, с учетом незначительных особенностей, характерных для средств, направляемых на строительство, а также на развитие информационных систем.

Санкционирование операций осуществляется не только в отношении получателей бюджетных средств (далее — ПБС), имеющих статус участников бюджетного процесса, но и в отношении неучастников бюджетного процесса. К последним относятся бюджетные и автономные учреждения, а также субъекты хозяйствования, участвующие в реализации государственного заказа, средства по которому подлежат казначейскому сопровождению.

Санкционирование операций неучастников бюджетного процесса аналогично по содержанию санкционированию обязательств ПБС, выше рассмотренному в узком смысле.

На наш взгляд, составной частью санкционирования является контроль в сфере закупок, осуществляемый с использованием Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС). Отдельные элементы данного контроля были отражены в табл. 4. Их следует дополнить контролем за непревышением финансирования ПБС над утвержденным планом-графиком закупок, а также контролем корректности информации, включаемой в реестр контрактов, и др.

Важным механизмом, позволяющим предупредить различного рода финансовые нарушения, является бюджетный мониторинг. Законодательная основа для его применения

появилась в 2022 г. Вместе с тем отдельные пилотные проекты с его использованием были реализованы значительно раньше [Лукашов, 2022а].

В настоящее время бюджетный мониторинг реализуется применительно к операциям УКС с использованием различных мер реагирования (табл. 5).

Таблица 5

**Предмет и меры реагирования, применяемые
Федеральным казначейством при осуществлении бюджетного мониторинга**

Предмет бюджетного мониторинга	Мера реагирования
Установление фактов: — включения УКС или лица, в адрес которого УКС перечисляет денежные средства (контрагент), в отдельные перечни Росфинмониторинга, Минфина России; — принятия решения о применении мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества в отношении УКС, контрагента	Отказ в открытии лицевого счета, запрет проведения операций, отказ в проведении операций
Установление фактов: — банкротства УКС; — включения единого исполнительного органа УКС в реестр дисквалифицированных лиц	Приостановление открытия лицевого счета
Установление фактов: — ликвидации, исключения из ЕГРЮЛ или признания банкротом УКС (лица, получающего от него денежные средства); — регистрации юридического лица, получающего денежные средства от УКС, в офшорных зонах	Приостановление операций на лицевом счете
Предоставление документов на оплату (перечисление): — налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации в размере более 50% цены государственного контракта (договора); — труда физическим лицам в размере более 50% цены государственного контракта (договора); — прибыли в размере более 25% цены государственного контракта (договора)	Предупреждение (приостановление операций на лицевом счете)
Установление фактов: — реорганизации УКС, контрагента; — возбуждения производства по делу о банкротстве УКС, контрагента; — приобретения УКС одноименного товара (работы, услуги) на основании двух и более контрактов (договоров), заключаемых с одним производителем товаров (работ, услуг) на сумму, не подлежащую казначейскому сопровождению (дробление контрактов); — включения УКС, контрагента в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); — регистрации (месте нахождения) УКС, контрагента в (на территории) Исламской Республики Иран или Корейской Народно-Демократической Республике (страны, не выполняющие рекомендации группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег); — включения лица, имеющего право действовать без доверенности от имени УКС, контрагента, в реестр дисквалифицированных лиц	Предупреждение

Источник: составлено автором на основании анализа законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Результаты применения бюджетного мониторинга в 2022 г. отражены в табл. 6.

Таблица 6

Результаты применения бюджетного мониторинга в 2022 г.

Стадия проведения мониторинга	Количество проверок, шт.	Применено мер реагирования, шт.	Объем проведенных средств, млрд руб.	Виды мер реагирования, шт.	
				Предупреждение	Приостановление
Открытие лицевого счета	19 883	52	-	49	3
Проведение операций	396 637	3778	6889,9	3574	204
Всего	416 520	3830	6889,9	3623	207

Источник: составлено автором на основании анализа итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КАЗНАЧЕЙСКОГО КОНТРОЛЯ
В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Как было отмечено выше, одним из вызовов, стоящих перед бюджетной системой Российской Федерации, выступает сохраняющийся дефицит федерального бюджета, который по итогам 2023 г., согласно прогнозам Министерства финансов Российской Федерации, составит 2–2,5% ВВП⁷.

Предметом настоящего исследования не является рассмотрение вопросов улучшения администрирования налоговых и неналоговых доходов, выработки предложений по изменению подходов по исчислению налогооблагаемой базы, оптимизация расходных обязательств и т. д. Предложения по данным направлениям достаточно четко озвучиваются руководством федерального финансового ведомства⁸.

Вместе с тем считаем необходимым предложить и иные варианты пополнения бюджета — на основе пересмотра подходов к осуществлению казначейского сопровождения. В настоящее время сохраняются законодательно установленные ограничения на применение указанного механизма как в части авансовых платежей по государственным контрактам, так и в части субсидий. Например, не подлежат казначейскому сопровождению:

— средства авансового платежа по государственным контрактам (договорам федеральных бюджетных и автономных учреждений, источником оплаты которых являются средства целевой субсидии), цена по которым составляет менее 100,0 млн руб.;

— авансовые платежи по договорам, заключаемым в рамках исполнения государственных контрактов, подлежащих казначейскому сопровождению, цена которых менее 3,0 млн руб.;

— средства по государственным контрактам, исполнение которых подлежит банковскому сопровождению в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— расчеты по государственным контрактам и договорам, заключаемым в рамках государственного оборонного заказа, цена по которым менее 3,0 млн руб., и др.

Также начиная с 2022 г. действует норма, согласно которой средства авансового платежа на оплату строительных материалов и оборудования, затраты на приобретение которых включены в сметную документацию, перечисляются на счета поставщиков, открытых в кредитных организациях⁹.

Таким образом, значительный объем бюджетных средств, в том числе средств авансового платежа, выбывает из периметра СКП.

Одновременно следует отметить принятое решение о направлении в 2023 г. средств субсидий, ранее не подлежащих казначейскому сопровождению, на лицевые счета получателей средств из бюджета, открытые в Федеральном казначействе¹⁰. Однако расходы указанных получателей не подлежат процедуре санкционирования и перечисляются на счета, открытые поставщикам (исполнителям) в кредитных организациях.

⁷ «Силуанов назвал цифры дефицита бюджета по итогам 2023 года». URL: https://ria.ru/20230725/byudzhets-1886077301.html?utm_source=yxnews&utm_medium=mobile.

⁸ Например, «Минфин предложил программу «фронтального сокращения» расходов бюджета». URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/07/04/983568-minfin-predlozil-programmu-frontalnogo-sokrascheniya-rashodov-byudzheta>; <https://www.forbes.ru/finansy/492680-siluanov-soobsil-o-podgotovke-k-mobilizacii-resursov-v-blizajšie-tri-goda>.

⁹ Постановление Правительства РФ от 01.07.2022 № 1182 «О порядке перечисления в 2022 году средств, подлежащих казначейскому сопровождению, на расчетные счета, открытые в кредитных организациях».

¹⁰ Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

С учетом очевидной необходимости консолидации средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на едином казначейском счете представляется оправданным принятие решения о переводе всех государственных контрактов, в рамках которых используются авансовые платежи, на казначейское сопровождение. Средства субсидий, предоставляемых из бюджета, также должны использоваться исключительно в рамках казначейского сопровождения.

Указанные решения позволят максимально консолидировать средства бюджетов в СКП, что создаст условия для:

- увеличения дополнительных доходов бюджетов за счет размещения Федеральным казначейством временно свободных средств единого казначейского счета;
- поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации в форме льготных бюджетных кредитов;
- нивелирования рисков от увеличения банковской дебиторской задолженности бюджетов;
- усиления контроля за использованием бюджетных средств.

Кроме того, более широко должна применяться расширенная модель казначейского сопровождения, а также бюджетный мониторинг, а именно применение бюджетного мониторинга на всех этапах жизненного цикла государственного проекта — от планирования до исполнения [Лукашов, 2022b].

Как было отмечено выше, значительное количество нарушений, выявляемых Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством, требует пересмотра содержания ключевого инструмента казначейского обслуживания — санкционирования.

В настоящее время Федеральное казначейство внедряет элементы риск-ориентированного санкционирования, в основе которого заложены следующие подходы:

- ранжирование операций по группам риска в зависимости от конкретных критериев (цена закупки, предмет закупки и др.);
- синхронизация группы риска и количества согласующих операцию должностных лиц Федерального казначейства.

Кроме того, на наш взгляд, помимо ранжирования конкретных операций, целесообразно ранжировать и организации — клиенты Казначейства. Например, в группу повышенного внимания (риска) следует отнести клиентов, по которым:

- поступают запросы правоохранительных органов;
- регулярно взыскателями предъявляются исполнительные листы, решения налоговых органов;
- имеется низкое качество предоставляемых документов;
- значительное количество нарушений выявлено органами ГФК.

Насколько указанные подходы будут эффективными, покажет время.

Вместе с тем стоит напомнить, что согласно данным, отраженным на рис. 2 и 3, самыми распространенными нарушениями, выявленными федеральными органами ГФК за последние пять лет, являются нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и составления отчетности, а также нарушения в сфере закупок. Так, доля указанных нарушений в общем их количестве составляет 22% и 38% соответственно по итогам проверок Федерального казначейства, 12% и 21% по итогам проверок Счетной палаты Российской Федерации.

Относительно многочисленных замечаний по ведению бухгалтерского (бюджетного) учета и составления отчетности можно предположить следующее. По мере того как проверками будет охватываться период с момента осуществления Федеральным казначейством функции по централизованному ведению бюджетного учета за федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы и подведомственные казенные учреждения), количество нарушений и недостатков будет снижаться. Это наша экспертная оценка, основывающаяся на сравнении уровня (качества) ведения бюджетного

учета отдельных учреждений до передачи указанной функции Федеральному казначейству и после нее. С учетом данного тезиса целесообразно продолжить расширять периметр централизованного ведения учета Федеральным казначейством за счет дальнейшей передачи функций по ведению бюджетного учета и составлению отчетности федеральными органами исполнительной власти, подведомственными Президенту Российской Федерации.

В итоге на федеральном уровне останется только «один бухгалтер», который станет осуществлять ведение бюджетного учета — как исполнения федерального бюджета, так и смет учреждений. Напомним, что для осуществления данной функции в Федеральном казначействе задействовано в два раза меньше сотрудников, чем в условиях децентрализованной модели [Лукашов, 2021]. Таким образом, возникает синергетический эффект: повышение качества учета с одновременным сокращением затрат на его осуществление.

Данная практика может быть распространена на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, где уже имеется достаточно положительных примеров централизации ведения учета и отчетности на базе различных централизованных бухгалтерий [Каштанова, 2022; Артамонова, 2019].

Если говорить о нарушениях в сфере закупок, выявляемых Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством, то они включают:

- неприменение мер ответственности к недобросовестным исполнителям контрактов;
- невыполнение условий контрактов;
- нарушения, связанные с определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контрактов (НМЦК);
- нарушения, связанные с приемкой и оплатой товаров, работ, услуг, не соответствующих условиям контрактов;
- внесение изменений в контракты и их исполнение с нарушением требований законодательства;
- заключение и оплату государственных контрактов сверх лимитов бюджетных обязательств.

Последнее из приведенных нарушений носит «эксклюзивный» характер и однозначно должно быть исключено на стадии предварительного контроля Федерального казначейства. В отношении остальных из приведенных выше нарушений предлагаем следующее.

Прежде всего это касается корректности определения НМЦК. Предлагается расширить периметр казначейского контроля проверкой НМЦК, указанной в Извещении об осуществлении закупки (Извещение). Данная проверка должна осуществляться путем сопоставления НМЦК, указанной в Извещении, и средней цены закупки, согласно информации, имеющейся в ЕИС. В случае превышения НМЦК в Извещении над НМЦК, согласно данным ЕИС, закупка приостанавливается для запроса обоснования НМЦК у заказчика. При этом необходимо ежегодно (ежеквартально) определять допустимую величину превышения, например с учетом инфляции (в 2022 г. размер инфляции составил 11,94%¹¹) либо с учетом размера сложившейся экономии (в 2022 г. согласно данным Сводного аналитического отчета о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами за 2022 г. средняя экономия составила 3,6%, в 2021-м — 3,7%¹²).

¹¹ Росстат: инфляция в России в 2022 году составила 11,94%. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5771639>.

¹² Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2022 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=301945-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_za_2022_g.

Кроме того, в рамках предварительного контроля в сфере закупок, осуществляемого Казначейством, целесообразно проводить анализ дополнительных соглашений к контрактам на предмет их соответствия установленным требованиям.

Очевидно, что для внедрения вышеуказанных предложений потребуются дополнительные трудовые ресурсы, что в условиях дефицита бюджета неприемлемо. Следовательно, необходимо изыскать внутренние резервы. На наш взгляд, полномасштабное внедрение «электронного» санкционирования позволит решить указанную проблему. «Электронное» санкционирование представляет собой автоматическое без участия казначея исполнение РСКП, носящих социальный характер. Речь идет о перечислении средств для оплаты труда, стипендий и иных аналогичных выплат, включая налоговые платежи. Именно указанные расходы осуществляются без предоставления подтверждающих документов, что даст возможность за счет настройки автоматизированного контроля обеспечить автоматизированную проверку РСКП. Это позволит, с одной стороны, исключить «человеческий фактор» при санкционировании расходов, с другой — высвободить дополнительный ресурс для проверки платежей в целях приобретения товаров, работ, услуг.

ВЫВОДЫ

Обеспечение эффективного использования средств бюджета — одна из ключевых задач, стоящих перед бюджетной системой Российской Федерации. Особую актуальность она приобретает в условиях дефицита бюджета.

При этом, по нашему мнению, критерии эффективности расходования бюджетных средств целесообразно дополнить критерием законности.

Анализ результатов контрольной деятельности Федерального казначейства и Счетной палаты Российской Федерации свидетельствует о значительном числе выявляемых нарушений как в количественном, так и в суммовом выражениях. Не отрицая эффективность контрольной деятельности указанных органов, считаем, что одной из причин недостаточно высокой бюджетной дисциплины объектов ГФК является отсутствие в арсенале органов ГФК методов предварительного контроля. И это несмотря на то, что согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации ГФК осуществляется в двух формах: предварительной и последующей¹³.

В связи с этим, безусловно, оправданы усилия Минфина России по расширению существующих методов ГФК за счет дополнения их методами предварительного контроля.

Вместе с тем Федеральное казначейство является уникальным контрольным органом, фактически осуществляющим предварительный ГФК и мониторинг в рамках казначейского обслуживания, казначейского сопровождения, контроля в сфере закупок и бюджетного мониторинга. В настоящее время инструментарий, применяемый при реализации указанных механизмов, носит отчасти технический характер, в связи с чем направления его совершенствования, предложенные в настоящем исследовании, позволят минимизировать нарушения в финансово-бюджетной сфере. Речь идет о совершенствовании риск-ориентированного санкционирования, распространении практики применения расширенного казначейского сопровождения, расширении спектра бюджетных средств, подлежащих казначейскому сопровождению, и др.

Одновременно реализация отмеченных выше предложений позволит повысить уровень ликвидности единого казначейского счета, что в свою очередь создаст условия для дополнительной поддержки субъектов Российской Федерации.

¹³ Статья 265. Виды государственного (муниципального) финансового контроля.

Список источников

1. Артамонова В. Н. Централизация бухгалтерского учета на региональном уровне завершена // Бюджет. 2019. № 3. С. 25–27.
2. Исаев Э. А. Управляя временем: от наказания к предупреждению // Бюджет. 2023. № 6 (246). С. 48–49.
3. Исаев Э. А. Особенности государственного финансового контроля на территории новых субъектов РФ // Бюджет. 2022. № 12 (240). С. 30–31.
4. Каштанова О. М. Первые шаги на пути централизации регионального учета // Бюджет. 2022. № 6. С. 36–39.
5. Ковтун Л. Р. Государственное задание как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. 2022. № 3. С. 13–18.
6. Лукашов А. И. Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 67–75. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>.
7. Лукашов А. И. Формирование системы оценки результативности государственного финансового контроля в Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2023. Т. 16. № 3. С. 76–88.
8. Лукашов А. И. Отдельные аспекты казначейского сопровождения государственных контрактов // Финансы. 2015. № 8. С. 30–33.
9. Лукашов А. И. Развитие функциональной деятельности территориальных органов Федерального казначейства // Финансы. 2019. № 2. С. 10–13.
10. Лукашов А. И. Эволюция казначейского сопровождения средств федерального бюджета (на примере УФК по г. Москве) // Финансы. 2017. № 8. С. 37–41.
11. Лукашов А. И. Эволюция бюджетного мониторинга как одного из механизмов повышения эффективности использования бюджетных средств // Финансы. 2022а. № 2. С. 14–20.
12. Лукашов А. И. Новая парадигма бюджетного мониторинга // Финансы. 2022б. № 6. С. 17–22.
13. Михеев В. В. Возможные подходы к отражению в обоснованиях бюджетных ассигнованиях результатов использования бюджетных средств // Актуальные вопросы современной экономики 2022. № 11. С. 98–129. <https://doi.org/10.34755/ИРОК.2022.17.24.038>.
14. Прокофьев С. Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения // Финансы. 2019. № 5. С. 25–28.
15. Прокофьев С. Е. Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 г. // Финансы. 2020. № 5. С. 11–18.
16. Ступникова О. Е. Инструменты повышения эффективности бюджетных расходов // Вестник экспертного совета. 2022. № 4 (31). С. 3–10.
17. Чулков А. С. Нормирование закупок для государственных и муниципальных нужд как элемент системы повышения эффективности бюджетных расходов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2020. № 3. С. 31–40.

References

1. Artamonova V.N. (2019). Centralization of Accounting at the Regional Level Has Been Completed. *Byudzhnet – Budget*, 3, 25–27.
2. Isaev E.A. (2023). Managing Time: from Punishment to Prevention. *Byudzhnet – Budget*, 6 (246), 48–49.
3. Isaev E.A. (2022). Features of State Financial Control on the Territory of the New Subjects of the Russian Federation. *Byudzhnet – Budget*, 12 (240), 30–31.
4. Kashtanova O.M. (2022). The First Steps Towards the Centralization of Regional Accounting. *Byudzhnet – Budget*, 6, 36–39.
5. Kovtun L.R. (2022). State Task as a Tool for Increasing the Efficiency of Budget Expenditures. *Finansy – Finance*, 3, 13–18.
6. Lukashov A.I. (2021). Some Directions of Increasing the Efficiency of Public Administration in the Context of Digitalization. *Financial Journal*, 13 (3), 67–75. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75>.
7. Lukashov A.I. (2023). Formation of a System for Evaluating the Effectiveness of State financial Control in the Russian Federation, *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economics, Taxes and Law*, 16, (3), 76–88.
8. Lukashov A.I. (2015). Some Aspects of Treasury Support of Government Contracts. *Finansy – Finance*, 8, 30–33.
9. Lukashov A.I. (2019). Development of Functional Activity of Territorial Bodies of the Federal Treasury. *Finansy – Finance*, 2, 10–13.
10. Lukashov A.I. (2017). Evolution of Treasury Support of Federal Budget Funds (on the example of the Federal Budget Fund in Moscow). *Finansy – Finance*, 8, 37–41.
11. Lukashov A.I. (2022а). Evolution of Budget Monitoring as one of the Mechanisms for Improving the Efficiency of the Use of Budget Funds. *Finansy – Finance*, 2, 14–20.

12. Lukashov A.I. (2022b). A New Paradigm of Budget Monitoring. *Finansy – Finance*, 6, 17–22.
13. Mikheev V.V. (2022). Possible Approaches to Reflecting the Results of the Use of Budgetary Funds in the Justifications of Budget Allocations. *Aktual'nye voprosy sovremennoi ekonomiki – Topical Issues of Modern Economy*, 11, 98–129.
14. Prokofiev S.E. (2019). Operational Efficiency of the Federal Treasury and Directions for Its Improvement. *Finansy – Finance*, 5, 25–28.
15. Prokofiev S.E. (2020). Treasury Payments System and Other Innovations of the Expenditure and Operational Unit of the Federal Treasury in 2020. *Finansy – Finance*, 5, 11–18.
16. Stupnikova O.E. (2022). Tools for Improving the Efficiency of Budget Expenditures. *Vestnik ekspertnogo soveta – Bulletin of the Expert Council*, 4 (31), 3–10.
17. Chulkov A.S. (2020). Rationing of Purchases for State and Municipal Needs as an Element of the System of Increasing the Efficiency of Budget Expenditures. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetsykh i nekommercheskikh organizatsiyakh – Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, 3, 31–40.

Информация об авторе

Андрей Иванович Лукашов, кандидат экономических наук, доцент, врио руководителя Управления Федерального казначейства по г. Москве; заведующий базовой кафедрой бюджета и казначейства РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Information about the author

Andrey I. Lukashov, Candidate of Economic Sciences, Docent, Acting Head of the Federal Treasury Department for Moscow; Head of the Basic Department of Budget and Treasury of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

Статья поступила в редакцию 07.08.2023
Одобрена после рецензирования 20.09.2023
Принята к публикации 05.10.2023

Article submitted August 7, 2023
Approved after reviewing September 20, 2023
Accepted for publication October 5, 2023