

УДК 336.1

¹*А.Х. Каллагова*, ²*Б.Р. Каллагов*, ³*О.Р. Тегетаева*

¹Владикавказский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, г. Владикавказ, email: ahkallagova@fa.ru

²Владикавказский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, г. Владикавказ, email: visit-den@mail.ru

³Владикавказский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, г. Владикавказ, email: ahkallagova@fa.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МОНИТОРИНГА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, финансовый мониторинг, электронный бюджет, субъекты мониторинга.

В условиях вялотекущего экономического кризиса контроль за расходованием бюджетных ресурсов практически во всех сферах отечественного воспроизводственного процесса приобретает особое значение; важно не допустить размывание средств, их нецелевое или иррациональное использование. При этом необходимо отметить, что контроль за расходованием бюджетных средств имеет и свои внутренние, не корректирующие институциональные особенности. Из чего следует, что именно здесь как ни в какой другой сфере, необходим аудит эффективности использования бюджетных ресурсов. Переходный характер состояния социальной сферы также обуславливает серьезные инвестиционные вложения государства в отрасли социальной сферы, поскольку решение этой масштабной задачи невозможно без государственного участия, силами только частного капитала. Контроль расходов на реформирование отраслей социальной сферы в этой связи приобретает не менее значимые характеристики. В настоящей статье проанализировано исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2018-2020 годы и представлены направления совершенствования финансового мониторинга в ходе использования бюджетных средств.

¹*A.H. Kallagova*, ²*B.R. Kallagov*, ³*O.R. Tegetaeva*

¹Vladikavkaz Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Vladikavkaz, email: ahkallagova@fa.ru

²Vladikavkaz Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Vladikavkaz, email: visit-den@mail.ru

³Vladikavkaz Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Vladikavkaz, email: visit-den@mail.ru

CURRENT APPROACHES TO IMPROVING THE MONITORING OF THE USE OF BUDGETARY FUNDS

Keywords: budget, budget funds, financial monitoring, electronic budget, monitoring subjects.

In the context of a sluggish economic crisis, control over the expenditure of budgetary resources in almost all areas of the domestic reproduction process is of particular importance; it is important to prevent the dilution of funds, their misuse or irrational use. At the same time, it should be noted that control over the spending of budgetary funds also has its own internal, non-corrective institutional features. From which it follows that it is here, as in no other area, that an audit of the effectiveness of the use of budgetary resources is necessary. The transitional nature of the state of the social sphere also determines the serious investment of the state in the sectors of the social sphere, since the solution of this large-scale task is impossible without state participation, only by private capital. In this regard, the control of spending on reforming social sectors acquires no less significant characteristics. This article analyzes the execution of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2018-2020 and presents ways to improve financial monitoring in the course of using budget funds.

Базовые принципы организации и функционирования бюджетной системы государства определяют: результативность и эффективность использования бюджетных средств; прозрачность (открытость), достоверность бюджета; адресность и целевой характер направления бюджетных средств; подведомственность расходов бюджетов.

В настоящее время во всех сферах социально-экономического развития общества наметились системные трансформации, которые определены объективными потребностями быстроменяющейся экономической действительности и необходимостью построения эффективного механизма социального обеспечения с сохранением существующих

щих (наработанных) методик и предметно интегрированной в информационное общество.

В условиях вялотекущего экономического кризиса контроль за расходованием бюджетных ресурсов практически во всех сферах воспроизводственного процесса приобретает особое значение; важно не допустить размывание средств, их нецелевое или иррациональное использование. При этом необходимо отметить, что контроль за расходованием бюджетных средств имеет и свои внутренние, не корректирующие институциональные особенности. Из чего следует, что именно здесь как ни в какой другой сфере, необходим аудит эффективности использования бюджетных ресурсов.

Цель исследования

Проблематике финансового контроля посвящено достаточно публикаций как отечественных, так и зарубежных исследователей, однако вопрос сущностного характера, а также методологии проведения финансового контроля как составного элемента комплекса мероприятий системы государственного финансового контроля исследован и раскрыт в недостаточной степени, как, впрочем, и раздел, посвященный контрольной деятельности в учреждениях и организациях государственного сектора.

На законодательном уровне не закреплено понятие термина «финансовый мониторинг», чаще всего происходит его отождествление с понятием «мониторинг качества финансового менеджмента», определение которого установлено в соответствии с Приказом Министерства финансов РФ от 2020 года. Проведение мониторинга качества финансового менеджмента в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов бюджетов и главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета возложено на Министерство финансов РФ путем проведения анализа и оценки результатов исполнения всех стадий бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета). Целью данного исследования является идентификация мониторинга использования бюджетных средств как само-

стоятельного мероприятия финансового контроля бюджетных средств.

Материал и методы исследования

Исследование проведено на материалах нормативно-правовых актов в сфере финансового контроля и государственного финансового менеджмента, а также на основе данных Федеральной службы государственной статистики РФ. В ходе проведения анализа использованы теоретический, логический, статистический методы исследования, а также формализация, обобщение и систематизация.

Результаты исследования и их обсуждение

В рамках государственного финансового контроля выделяется понятие финансового мониторинга, которое еще не получило широкого распространения как в нашей стране, так и в других странах.

В толковом словаре рыночных терминов приводится следующее определение: «мониторинг – это средства и методы контроля и наблюдения за ходом каких-либо процессов или коммерческой деятельности предприятия, осуществляемые предпринимателем с целью стабилизации параметров производства».

Согласно другой трактовке, этимология слова мониторинг восходит к латинскому слову «monitor» – напоминающий, надзирающий, иными словами, мониторинг представляет собой непрерывное наблюдение за экономическими объектами, анализ их деятельности и принятие соответствующих мер реагирования при нарушении действующих нормативных актов.

Основной целью, преследуемой в ходе проведения мониторинга, является выявление совершенных нарушений в процессе реализации бюджетного процесса, а также формирование по ним необходимых выводов и практических рекомендаций; в исследовательской парадигме – проработка законодательства РФ на предмет наличия законотворческих ошибок.

Федеральный закон № 244-ФЗ от 1 июля 2021 года «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации...» ввел понятие «бюджетный мониторинг в системе казначейских

платежей», в соответствии с которым под указанным термином понимается деятельность Федерального Казначейства РФ по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей.

Бюджетный мониторинг можно также означить как сбор и анализ информации о деятельности объекта бюджетного мониторинга на системной и регулярной основе, в том числе с возможностью анализа данных государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», других государственных информационных систем, находящихся в ведении субъектов бюджетного мониторинга. Определяющими целями в данном случае являются – предупреждения нарушений законодательства РФ при предоставлении средств из федерального бюджета и их использовании на основе управления бюджетными рисками при осуществлении казначейского сопровождения.

Субъектами бюджетного мониторинга являются Федеральное казначейство, территориальные органы Федерального казначейства. А в качестве объектов представлены: участники бюджетного процесса, юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица – производители работ, услуг, товаров.

Предметом проведения бюджетного мониторинга являются средства, перечисляемые из соответствующего бюджета объектам бюджетного мониторинга и используемые ими.

В ходе пользования средствами, выделенными из федерального бюджета, появляется бюджетный риск, которой представляет собой вероятность наступления неблагоприятного события, результатом которого может быть следующее:

- 1) несоблюдение норм права в области бюджета;
- 2) проявление событий, которые в свою очередь могут оказать неблагоприятное воздействие на:

а) результативность и целевое использование средств бюджета;

б) сам процесс перечисления и использование средств бюджета;

с) реализацию предоставленных бюджетных полномочий;

д) достижение обозначенных целей;

е) формирование и сдачу достоверной отчетности;

ф) возникновение расходов, сверх утвержденных лимитов.

В рамках последнего подпункта имеются в виду расходы, которые были осуществлены или предполагаются к осуществлению в результате допущенных нарушений, также сюда относятся расходные обязательства, реализация которых направлена на исправление недочетов, повлекших рост величины затрат.

В ходе осуществления бюджетного мониторинга организуется межведомственное взаимодействие, проводимое в формах, не идущих в противоречие с требованиями законодательства Российской Федерации, а также целям сторон, которые утверждены соответствующими документами.

Основной формой реализации межведомственного взаимодействия является обмен данными между сторонами, но при этом не исключено применение и других форм, таких как:

- обмен информацией;
- проведение консультаций, совместных совещаний;
- создание совместных рабочих групп;
- участие сторон в совместном с Казначейством РФ бюджетном мониторинге, казначейском сопровождении и контрольно-надзорных мероприятиях.

В 2020-2021 гг. одними из основных направлений контрольной деятельности в области использования бюджетных средств были контрольные мероприятия в борьбе с COVID-19 и исполнением социальных обязательств федерального правительства и региональных органов власти.

В первом случае, основными участниками мероприятия были, во-первых, Казначейство России, во-вторых, финансовые органы субъектов Федерации. Итогом реализации данного направления стало:

1. Формирование и внедрение в практику алгоритма по аккумулированию и сведению в единый документ данных с одновременной детализацией вплоть до конечных получателей, а также данные о величине закупок.

2. Организовано представление данных в Правительство РФ с периодичностью отчетов ежедневно и еженедельно.

Результаты мониторинга «антиковидных» мер по состоянию на 1 января 2021 года, свидетельствуют о следующих итогах расходования бюджетных средств:

1. Поддержка субъектов РФ:
– предусмотрено распоряжением Правительства РФ – 314 025 млрд.руб.
– кассовое исполнение – 314 917 млрд руб.

2. Выплаты медицинскому персоналу:
– предусмотрено распоряжением Правительства РФ – 304 250 млрд.руб.
– кассовое исполнение – 292 854 млрд руб.

3. Создание дополнительных койко– мест:
– предусмотрено распоряжением Правительства РФ – 71 728 млрд.руб.
– кассовое исполнение – 71 462 млрд руб.

4. Приобретение спецсредств защиты и медицинского оборудования:
– предусмотрено распоряжением Правительства РФ – 8 993 млрд.руб.
– кассовое исполнение – 8 440 млрд.руб.

5. Выплата стимулирующих медицинскому персоналу за особые условия труда:
– предусмотрено распоряжением Правительства РФ – 66 379 млрд руб.
– перечислено конечному получателю – 61 220 млрд.руб.

Вторым направлением в мониторинге использования средств бюджета был и остается контроль за реализацией региональных проектов. За рассматриваемый период наблюдалось увеличение количества утвержденных отчетов о ходе реализации региональных проектов с 42 % от планового значения в конце 2019 года до 98 % к концу 2020 года.

Также был проведен мониторинг годовых отчетов об исполнении в 2019 году бюджетов субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. В ходе проведения подтверждения достоверности Годовых отчетов были изучены данные

по 6 субъектам и получены следующие результаты:

– 2 отчета субъектов признаны достоверными;

– 4 отчета субъектов признаны достоверными лишь в части кассового исполнения.

В рамках проведенного исследования авторами предлагается реализация комплекса мероприятий, разработанных в результате упорядочения проанализированной информации и выявленных недостатков, а также направлений, требующих проработки и дальнейшего развития для совершенствования бюджетного мониторинга как одного из факторов, обеспечивающих качественное и эффективное использование бюджетных средств.

В качестве первого мероприятия предлагается комплекс мер в рамках реформирования на этапе составления, утверждения и исполнения бюджетных смет, включая также и государственную информационную интегрированную систему «Электронный бюджет» (далее ГИИС «Электронный бюджет»). В рамках данного мероприятия предлагается сопоставлении реализация следующих направлений:

1. Контроль за соблюдением наличия обоснования (расчетов) запланированных сметных показателей, в том числе и утвержденных документов, необходимых для составления бюджетной сметы, а также отступление запланированных показателей для планового периода от значений в текущем финансовом году, в том числе и в ГИИС «Электронный бюджет».

2. Оценка вероятного преувеличения или преуменьшения величины доходной и расходной частей бюджетной сметы, в том числе и внесение их без наличия на то основания в бюджетную смету. В случае возникновения необходимости внесение изменений в показатели для более достоверного исполнения прогноза доходов и расходов, а также уменьшение удельного веса невыясненных поступлений. Также, предлагается улучшение качества планирования главными администраторами (администраторами) бюджетных средств, с одновременным соблюдением принципа равномерности кассовых расходов бюджета, в том

числе на капитальные вложения в объекты государственной собственности и социальное обеспечение сотрудников (работников).

3. Анализ и проведение коррекции показателей на предмет соответствия значений бюджетной сметы величине доведенных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств.

В качестве второго мероприятия предлагается комплекс мер в рамках этапа исполнения бюджетной сметы. В этом направлении также выделим несколько предлагаемых мер:

1. Постоянное отслеживание и контроль за соблюдением требований законодательства в вопросе планирования и проведения закупок, а также внесение поправок в ведомственные нормативно правовые акты, и в документацию экономического субъекта.

2. Изучение и своевременное внесение поправок в процесс исполнения бюджетных средств в пределах сметных назначений.

3. Контроль за целевым использованием бюджетных ассигнований, в том числе и материальных ценностей, полученных в централизованном порядке и при выявлении нецелевого направления средств, пресечение данного действия.

4. Выработка комплекса мероприятий, направленных на уменьшение количества нарушений при ведении капитального строительства, капитального и текущего ремонта, здесь же должен проводиться контроль за равномерностью проведения расходов на капитальные вложения в объекты государственной собственности.

В качестве третьего мероприятия, выделенного в рамках принятия мер, для улучшения бюджетного контроля является процедура принятия и исполнения бюджетных обязательств. Данное направление предполагает проведение постоянного наблюдения, а также исправление неточностей при проведении сделок по приобретению товаров (работ, услуг) для государственных нужд для того, чтобы не допустить осуществления сделок, не внесенных в план-график закупок.

Далее здесь же необходимо ведение постоянного контроля и корректировки приобретения имущества в рамках,

утвержденных базовых нормативных затрат (предельных цен). Предлагается ведение постоянного наблюдения за сроками, утвержденными нормативно-правовыми актами и ведомственными решениями по вопросам приобретения товаров (работ, услуг) (далее – ТРУ) в рамках государственного оборонного заказа. Также, для реализации бюджетного контроля необходимо вести наблюдение за верностью отражаемых данных в ГИИС «Электронный бюджет» и при необходимости вносить коррективы по вопросам исполнения контрактов, а также данных о поставленном товаре (оказанной услуге, выполненной работе), также должно быть отражено изменение условий контракта, его исполнение в нарушение договоренностей и примененных мер ответственности.

И в качестве завершающего мероприятия в рамках данного направления, выделим наблюдение и своевременное внесение изменений в авансирование, принятие мер для недопущения превышения его величины над величиной обеспечения исполнения государственного контракта, а также прецедентов необоснованного финансирования. Аналогичные действия должны быть предприняты в отношении процесса приема и оплаты ТРУ, что должно способствовать недопущению случаев приемки ТРУ, не соответствующих требованиям государственного контракта.

В качестве одного из мероприятий, планируемых к реализации Федеральным казначейством РФ для повышения качества бюджетного контроля, выделим введение в эксплуатацию нового цифрового механизма мониторинга за средствами, предоставляемыми из бюджета в рамках оказания экспортной государственной поддержки. В качестве основной схемы функционирования планируется взять ранее применяемый налоговый мониторинг, используемый Федеральной налоговой службой РФ (далее ФНС РФ) – в рамках которого в обмен на открытость корпоративных бухгалтерий государство берет на себя обязательства упростить процедуру распределения бюджетных средств.

Схема работы Федеральной налоговой службы выглядит следующим образом:

1. Юридические лица в добровольном порядке предоставляют ФНС РФ доступ к своим системам ведения бухгалтерского учета.

2. В свою очередь ФНС РФ берет на себя обязательства по уменьшению административной нагрузки и налоговых рисков на данные компании.

3. Так же в результате предоставленного доступа ФНС получает возможность ведения контроля на расстоянии, а также уменьшается объем запрашиваемой документации

При адаптации реализации данной схемы под ФК РФ, компания будет получать статус «надежного и ответственного получателя бюджетных средств». Получение данного статуса будет носить поэтапный характер в рамках проводимого мониторинга со стороны ФК РФ. Также компания должна выполнять три принципа при использовании средств бюджета:

- 1) правомерность;
- 2) результативность;
- 3) целевое использование.

В рамках данного мероприятия ФК РФ при получении им доступа к бухгалтерским данным юридического лица, планирует выдавать так называемые сертификаты бюджетного доверия, что в свою очередь будет являться, обстоятельством для упрощенного получения субсидии. Так же для компаний можно выделить следующие преимущества:

- 1) освобождение от выездных проверок по вопросам внешнеэкономических сделок;
- 2) сокращение количества нарушений в результате тесного взаимодействия с ФК РФ.

В свою очередь, у Казначейства появится возможность формирования «мотивированного мнения» о перспективных сделках, предотвращая при этом их отмену в последний момент.

Работа над данным продуктом ведется Федеральным казначейством РФ совместно с Российским экспортным центром (далее РЭЦ). Аprobация запланирована на 2022 год, при этом предполагается, что в будущем в проект смогут войти и другие получатели государственной поддержки.

Реализация данного мероприятия представляет собой одну из форм

бюджетного мониторинга за использованием бюджетных средств, полученных хозяйствующими субъектами от государства в рамках реализации программы поддержки. При внедрении в практику данного механизма взаимодействия государства и получателей средств государственного бюджета появляется возможность удостовериться в надежности юридического лица без проведения проверки. До начала разработки данного механизма, в рамках действующего БК РФ такая возможность полностью отсутствовала.

Необходимость разработки данного механизма вызвана процессом цифровизации, затронувшим все сферы экономики, в том числе и бюджетный сектор, происходящей цифровизацией процесса оказания помощи бизнесу и переходом оказания государственной помощи в электронный вид.

Как пример, можно привести программу антикризисной поддержки, оказываемую бизнесу, пострадавшему от последствий пандемии «ФОТ 2.0», в рамках которой генерирование документации происходило в электронной форме.

Даже в такой столь прозрачной схеме, на первый взгляд, существует ряд рисков.

Во-первых, это может быть нецелевое использование средств, выявленное аудиторами в ходе проверки.

Во-вторых, сбои в работе техники, ошибки при проведении расчетов и подсчетов.

Необходимо заметить, что за последние годы процесс государственной поддержки промышленности (а именно на нее приходится самый высокий удельный вес выделяемых средств в рамках поддержания экспорта) подверглась кардинальным изменениям. Если ранее применялся отраслевой подход распределения средств, предполагающий задействованность многочисленных каналов движения средств в ведомствах, то в настоящий момент государство сосредоточило финансовую помощь в едином месте в обмен на выполненные условия со стороны бизнеса.

Согласно данным первого заместителя Министра промышленно-

сти и торговли РФ, количество охваченных компаний мерами государственной поддержки увеличилось от полутора до двух раз. Через РЭЦ была оказана помощь в объеме более 1,2 трлн. руб. экспортных кредитов, к 2024 году данный показатель должен увеличиться до 2 трлн руб., в том числе 800 млрд руб. будут приходиться на корпоративные программы увеличения конкурентоспособности (субсидирование кредитов в обмен на экспортные обязательства).

Так же необходимо отметить тот факт, что Правительств РФ намерено продолжить политику поддержки и увеличения объемов помощи экспортерам. Рот величины средств, выделяемых на данную цель, может представлять собой еще одну причину столь пристального внимания к бюджетному мониторингу и реализации мероприятий по его совершенствованию.

Реализация намеченного мероприятия должна начаться с проведения сертификации информационных систем организаций по вопросу надежности данных, а также простоте получения данных в контрольных точках, которые в настоящий момент находятся под контролем контролеров. Также информационные системы хозяйствующих субъектов будут проверены на наличие в них «невидимых процессов» и путей обхода системы.

Выводы

Подводя итог данного подпункта, отметим:

1. Контрольная деятельность Федерального казначейства РФ носит регулярный характер, и она достаточно эффективна.

2. В качестве мероприятий, предлагаемых к реализации предложено три направления:

а) комплекс мер в рамках реформирования на этапе составления, утверждения и исполнения бюджетных смет, включая также и государственную информационную интегрированную систему «Электронный бюджет» (далее ГИИС «Электронный бюджет»);

б) комплекс мер в рамках этапа исполнения бюджетной сметы;

в) контроль процедуры принятия и исполнения бюджетных обязательств.

3. Казначейством России совместно с РЭЦ разработана программа, планируемая к реализации в 2022 году, суть которой заключается в повышении качества бюджетного контроля, путем введения в эксплуатацию нового цифрового механизма мониторинга за средствами, предоставляемыми из бюджета в рамках оказания экспортной государственной поддержки. Компания будет получать статус «надежного и ответственного получателя бюджетных средств». Получение данного статуса будет носить поэтапный характер в рамках проводимого мониторинга со стороны ФК РФ.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 08.06.2022).
2. Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330027/ (дата обращения 08.06.2022).
3. Федеральный закон от 27.12.2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_341784/ (дата обращения 08.06.2022).
4. Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388787/ (дата обращения 08.06.2022).
5. Приказ Федерального казначейства от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей». // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74275072/> (дата обращения 08.06.2022).

6. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18.06.2020 г. № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_360690/ (дата обращения 07.06.2022).
7. Новиков В.А. Толковый словарь: термины рыночной экономики. М.: Экономистъ, 2007. 383 с.
8. Фитуни Л.Л. Финансовый мониторинг: учеб.-метод. пособие. М.: МНЭПУ, 2002. 552 с.
9. Белова С.Н. Финансовый мониторинг в бюджетной сфере: сущность и направления совершенствования // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2020. Т. 22, № 4. С. 110–121.
10. Беляева Е.Н., Джамаева С.Н. Мониторинг качества финансового менеджмента в целях планировании мероприятий внутреннего и внешнего финансового контроля // Экономика и управление народным хозяйством. 2021. № 16 (18). С. 133-140.
11. Касоева М.Р. К вопросам контроля за расходами бюджетных средств на финансирование бюджетных инвестиций // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 2. № 5 (113). С. 141-146.