

РОЛЬ КАЗНАЧЕЙСТВА В МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ И ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

научный руководитель: д.ф.н., профессор кафедры истории, философии
и социальных наук Золотухин В.М.

В статье рассматривается роль и значение казначейства для минимизации социально-экономических рисков в рамках обеспечения региональной экономической безопасности. Уделено внимание вопросам выполнения казначейством не только контрольных функций расходования бюджетных средств, но и выявление противоправной экономической деятельности различными субъектами хозяйственной деятельности. Подчеркнута необходимость реализации функций казначейства с учетом отечественной социокультурной ментальности для решения экономических проблем, в том числе региональных.

Ключевые слова: бюджетные средства, казначейство, государственное финансирование, контроль, правоприменение, управление.

По мнению Н. В Кудреватых и М. К. Куманеевой [Региональная, 2017], региональную экономическую безопасность можно определить как такое состояние социально-экономических отношений региональной экономикой системы, при котором она способна эффективно противостоять всем угрозам критического характера, как внешним, так и внутренним.

Одной из основных внутренних угроз региональной экономической безопасности является нецелевое использование бюджетных средств [Итоговый, 2020]. Это неразрывно связано формированием эффективной бюджетной системы и увеличение ее функциональной роли. С точки зрения экономической безопасности, немаловажную роль играет контроль бюджетного процесса, который непосредственно связан с эффективностью использования бюджетных средств. Как подчеркивают специалисты, все составляющие элементы бюджетной системы являются взаимосвязанными, и достижение максимально положительного результата возможно только при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в бюджетном процессе.

Отсюда следует вывод, что актуальность данной темы заключается в достижении необходимого уровня качества исполнения бюджетного процесса органами государственного финансового контроля, в частности Казначейства Российской Федерации, путем обеспечения внутреннего и внешнего аудита их деятельности. Федеральный бюджет является главной основой финансирования в исполнении общегосударственных функций. Поэтому ключевым инструментом в обеспечении эффективности и надежности общегосударственной системы служит контроль за состоянием государственного финансирования. Одним из главных исполнительных органов государственной власти в сфере финансирования выступает Казначейство Российской Федерации, которое выполняет учет поступлений и их распределение между элементами бюджетной системы. Помимо этого, важной функцией данного органа является осуществление контроля за ведением операций участников бюджетного процесса, и, как следствие, контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации в целом. Наиболее распространенным способом обеспечения законности того или иного процесса со стороны государственных органов является контроль. Он подразумевает под собой процесс оценки показателей, их анализ отклонений от заданных значений, а также выполнение корректирующих действий. Отличительной особенностью контроля является возможность оперативного вмешательства контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного, в то время как надзор обеспечивает непрерывное наблюдение с целью выявления нарушений и последующего привлечения к ответственности. Таким образом, контрольно-надзорную функцию можно определить как направление деятельности исполнительных органов по установлению правомерности действий, осуществляемых контролируемым субъектом, и регулированию выявленных отклонений. Исходя из данных определений, выделяют несколько отличительных черт контрольно-надзорной деятельности:

- 1) осуществление функций контроля и надзора в отношении подчиненных органов;
- 2) возможность вмешательства в деятельность контролируемого субъекта;
- 3) оценку деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности, целесообразности, эффективности;
- 4) возможность контрольного органа осуществлять привлечение к ответственности за неправомерную деятельность контролируемого субъекта [Каспарян, 2018].

Контроль за расходованием бюджетных средств со стороны исполнительных органов в первую очередь направлен на оценку достижения запланированных показателей. Результаты такого наблюдения и оценки служат важнейшим источником информации для принятия решений при планировании бюджета на следующий год, а также решений о прекращении финансирования определенных видов расходов в случае, если запланированные цели не были достигнуты. Основными органами, осуществляющими финансовый контроль бюджетного процесса в рамках исполнительной ветви власти, являются:

Министерство финансов Российской Федерации – осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной службы по финансовому мониторингу;

Федеральное казначейство – призван: решать задачи, связанные с обеспечением законности и эффективности расходования средств государственного бюджета, а также контроль за выполнением государственных программ.

Таким образом, финансовый контроль бюджетного процесса закреплен за рядом государственных структур, каждая из которых наделена определенными полномочиями в данной сфере. Согласно ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Бюджетный, 1998] эффективность ис-

пользования бюджетных средств заключается в составлении бюджетов, основанных на необходимости достижения определенных результатов с использованием наименьшего объема средств. Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов Российской Федерации, предварительному и текущему контролю над ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, а также распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Основными задачами Федерального казначейства являются:

- 1) организация и осуществление контроля над исполнением государственного бюджета, управление доходами и расходами бюджета на счетах казначейства;
- 2) регулирование финансовых отношений между бюджетом и государственными внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль над поступлением и использованием внебюджетных средств;
- 3) обеспечение пользователей информацией о состоянии государственных финансов;
- 4) составление и предоставление органам власти отчетности о финансовых операциях бюджетного процесса;
- 5) разработка указаний и инструкций о порядке ведения учетных операций деятельности казначейства.

Эффективность работы любого исполнительного органа [Востриков, 2017] определяется уровнем качества выполнения требований и норм, специфичных данной области применения. В конечном итоге, это является показателем реализации организационной культуры, обусловленной социокультурной ментальностью [Золотухин, Родионов, 2014; Казаков, 2018]

и спецификой правоприменения [Zolotukhin, Bikmetov, Shiller, Tarasenko, 2021].

К неправомерным действиям в сфере управления, на что обращает внимание Р. А. Санинский, относится «распределение и расходование бюджетных средств не является разновидностью хозяйственной или экономической деятельности, а использование специальным субъектом, предусмотренные статьей 2851 УК РФ, своих полномочий вопреки интересам службы — это лишь способ причинения вреда непосредственному объекту [Санинский, 2021]. Например, согласно докладу о результатах проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2018 г., выделяют следующие основные нарушения, характерные для органов государственного финансового контроля:

- 1) контрольные мероприятия не соответствуют требованиям, установленным законодательством;
- 2) имеются нарушения в области организации полномочий по проведению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
- 3) планирование контрольных мероприятий не согласовано с требованиями, установленными законодательством;
- 4) отмечаются недостатки в области осуществления производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) составление и предоставление отчетности о результатах исполнения бюджетных полномочий не соответствуют требованиям, установленным законодательством.

Согласно докладу о результатах анализа деятельности управления федерального Казначейства по Кемеровской области – Кузбассу за 2020 год [Итоговый ... по Кемеровской области, 2021], наиболее характерными недостатками, выявленными в ходе проверки представлены далее.

По органу государственного финансового контроля: несвоевременная актуализация порядка осуществления полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в соответствии с п.1 ст. 266.1 БК РФ.

По органам муниципального финансового контроля: выявление недостатков в актах, регламентирующих деятельность органов муниципального финансового контроля, а именно отсутствие утвержденного стандарта осуществления внутреннего муниципального финансового контроля; не актуализация утвержденного нормативного правового акта, регламентирующего порядок осуществления полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю в соответствии со ст.ст. 266.1, 269.2, 270.2 БК РФ; отсутствие закрепления полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в положении об Отделах; отсутствие закрепления полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в должностных регламентах сотрудников органа муниципального финансового контроля, ответственных за осуществление внутреннего муниципального финансового контроля. Так же по органам муниципального финансового контроля было выявлено частичное неисполнение бюджетных полномочий органами муниципального финансового контроля, установленных п.1 ст.269.2 БК РФ. Отмечены недостатки, выявленные в части планирования контрольных мероприятий (несоответствие формы плана контрольных мероприятий установленным требованиям); несоответствие процедур контрольных мероприятий актам, регламентирующим порядок осуществления органами муниципального финансового контроля (при подготовке и проведении контрольного мероприятия); недостатки при осуществлении производства по делам об административном производстве; недостатки, выявляемые в части составления и представления отчетности о результатах исполнения полномочий по муниципальному финансовому контролю.

По результатам выявленных недостатков, были направлены заключения, содержащие предложения и рекомендации по исполнению бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансово-го контроля. По органам муниципального финансового контроля было рекомендовано обеспечить исполнение полномочий органов внутреннего муниципального контроля; обеспечить осуществление его деятельности в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также внести соответствующие изменения в локальные акты органа, регламентирующие осуществление внутреннего муниципального финансового контроля; внести изменения в Положение об отделе, в части закрепления полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля; внести изменения в Должностные инструкции, в части закрепления полномочий по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля; определить должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях.

Контрольная деятельность УФК в финансово-бюджетной сфере осуществлялась двумя контрольно-ревизионными отделами Управления как на основании утвержденного Плана контрольных мероприятий Управления Федерального казначейства по Кемеровской области - Кузбассу в финансово-бюджетной сфере на 2020 год, так и в рамках внеплановых контрольных мероприятий [Итоговый ... по Кемеровской области, 2021].

По результатам рассмотрения контрольных мероприятий в 2020 году:

1. Объектам контроля направлено:

- представление на сумму нарушений 1 714 405,8 тыс. рублей;
- предписание на сумму нарушений 8 859,9 тыс. рублей.

2. В органы прокуратуры и правоохранительные органы передано материалов контрольных мероприятий и информационных писем о резуль-

татах 32 контрольных мероприятий на сумму нарушений 2 135 114,2 тыс. рублей.

Объектами контроля в установленные сроки:

- рассмотрено 26 представления на сумму нарушений 3 305 510,3 тыс. рублей;
- исполнено 6 предписаний на сумму 67 721,4 тыс. рублей.

Объектами контроля устранено нарушений на сумму 11 089,9 тыс. рублей, из них: поступило в доход федерального бюджета на сумму 440,6 тыс. рублей [Итоговый ... по Кемеровской области, 2021]. Должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, в 2020 году составлено 35 протоколов об административных правонарушениях. Количество наложенных штрафов, по постановлениям о назначении административных наказаний, вступившим в законную силу, составило 16, сумма наложенных штрафов 197,8 тыс. рублей. Общая сумма штрафов, поступивших в федеральный бюджет по кодам бюджетной классификации, администрируемым Федеральным казначейством 309,9 тыс. рублей.

Управлением в 2019 году проведено 34 проверки, из них: 25 плановых проверок; 9 внеплановых проверок. Также приняло участие в 19 проверках, проводимых Центральным аппаратом Федерального казначейства, и в 2 проверках, проводимых Прокуратурой Кемеровской области - Кузбасса.

Общая сумма проверенных средств составила 6 525 861,2 тыс. рублей, выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 1 432 046,3 тыс. рублей, что составляет 22 % от объема проверенных средств [Итоговый ... по Кемеровской области, 2021, 2021]. По результатам деятельности Управления федеральным Казначейством по Кемеровской области - Кузбассу за периоды 2019-2020 гг. наблюдается снижение количества проведенных контрольных мероприятий, осуществленных Федеральным казначейством, и объема проверенных бюджетных средств. На это

повлияли ограничения, введенные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438.

Рассмотрим основные итоги осуществления полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере в 2020 году на федеративном уровне.

Таблица 1

Основные показатели деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере в 2020 году

№	Показатель	2019 год	2020 год	абсол. откл.	Темп роста
1	Количество проведенных проверок, ревизий, обследований (единиц), в том числе:	5 636	3 165	-2471	56,2
1.1	плановых контрольных мероприятий	4 857	2 055	-2802	42,3
1.2	внеплановых контрольных мероприятий	779	1 110	331	142,5
2	Количество проведенных выездных проверок и (или) ревизий (единиц)	5 448	1 986	-3462	36,5
3	Количество проведенных камеральных проверок (единиц)	144	1170	1026	812,5
4	Количество проведенных обследований (единиц)	44	9	- 35	20,5
5	Количество контрольных мероприятий, в ходе которых выявлены нарушения (единиц)	4142	2126	- 2016	51,3
6	Объем проверенных средств (млрд руб.)	6 714,9	2 054,8	-4660,1	30,6
7	Выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму (млрд руб.)	2 039,4	1 044,2	-995,2	51,2
8	Направлено представлений и предписаний по результатам контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере (единиц):	3 598	1912	- 1686	53,1
8.1	представлений	2840	1811	- 1029	63,8
8.2	предписаний	758	101	- 657	13,3
9	Сумма средств, возмещенных по уведомлениям, предписаниям и представлениям в досудебном порядке, а также в добровольном порядке по результатам проведенных контрольных мероприятий, а также от взысканных административных штрафов (млрд руб.), в том числе:	8,3	4,37	- 3,93	52,7

Продолжение таблицы

9.1	Сумма средств, возмещенных в федеральный бюджет (по средствам федерального бюджета и средствам, полученным из федерального бюджета) по уведомлениям, предписаниям и представлениям в досудебном порядке, а также в добровольном порядке по результатам проведенных контрольных мероприятий, а также от взысканных административных штрафов (млрд руб.)	7,9	4,36	-3,54	55,2
10	Количество направленных уведомлений о применении бюджетных мер принуждения по результатам внутреннего государственного финансового контроля (единиц)	77	4	-73	5,2
11	Передано информации и материалов ревизий и проверок органам прокуратуры и иным правоохранительным органам (единиц)	3 733	2 126	-1607	57,0
12	Возбуждено уголовных дел правоохранительными органами (единиц)	33	38	5	115,2
13	Составлено протоколов об административных правонарушениях (единиц), из них:	4 055	2 048	-2007	50,5
13.1	вынесено постановлений о назначении административного штрафа	2 515	1 452	-1063	57,7

Деятельность по контролю в финансово-бюджетной сфере Федерального казначейства РФ в 2020 г. также имеет тенденцию к снижению проведения контрольных мероприятий, что ведет к сокращению общей эффективности и значимости деятельности исполнительного органа. По основным показателям деятельности в данной сфере наблюдается сокращение практически по всем результатам контроля почти в 2 раза, за исключением показателей общего количества проведенных камерных проверок (увеличение в 8 раз) и количества возбужденных уголовных дел правоохранительными органами (увеличение на 15,2%). Всего в ходе осуществления контрольной деятельности Федеральным казначейством в 2020 году проведено 3165 контрольных мероприятий, в том числе: ревизий и выездных проверок в количестве 1 986 ед.; камеральных проверок в количестве 1 170 ед.; обследований в количестве 9 ед. [Итоговый ... по Федеральному, 2021].

Информация о количестве и видах контрольных мероприятий, проведенных в 2020 году, представлена на рисунке 1.

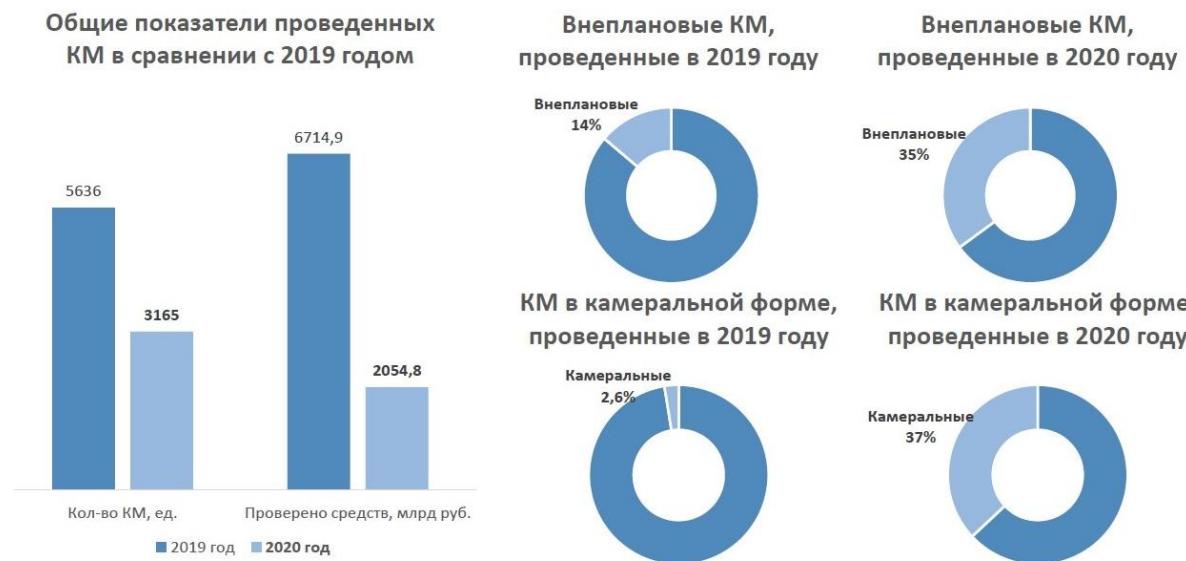


Рисунок 1 – Информация о количестве и видах контрольных мероприятий, проведенных в 2020 году

Объем нарушений, выявленных Федеральным казначейством в 2020 году, составил 1 044 246 032,6 тыс. рублей или 51% от общего объема проверенных средств (в 2019 году – 30,4%), в том числе: нецелевое использование бюджетных средств – 2 525 823,4 тыс. рублей; нарушение правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления бухгалтерской (бюджетной) отчетности – 319 060 867,3 тыс. рублей; нарушение в сфере закупок – 25 061 999,5 тыс. рублей; прочие нарушения – 295 732 400,6 тыс. рублей. И т.д. [Итоговый ... по Федеральному, 2021].

Информация о выявленных нарушениях и структуре их видов по итогам контрольных мероприятий, проведенных в 2020 году, представлена на рисунке 2. В 2020 году мониторинг контрольной деятельности Федерального казначейства осуществлялся на постоянной основе, что позволяло оперативно выявлять возникающие экономические риски и применять адекватные управленческие решения для обеспечения экономической безопасности.

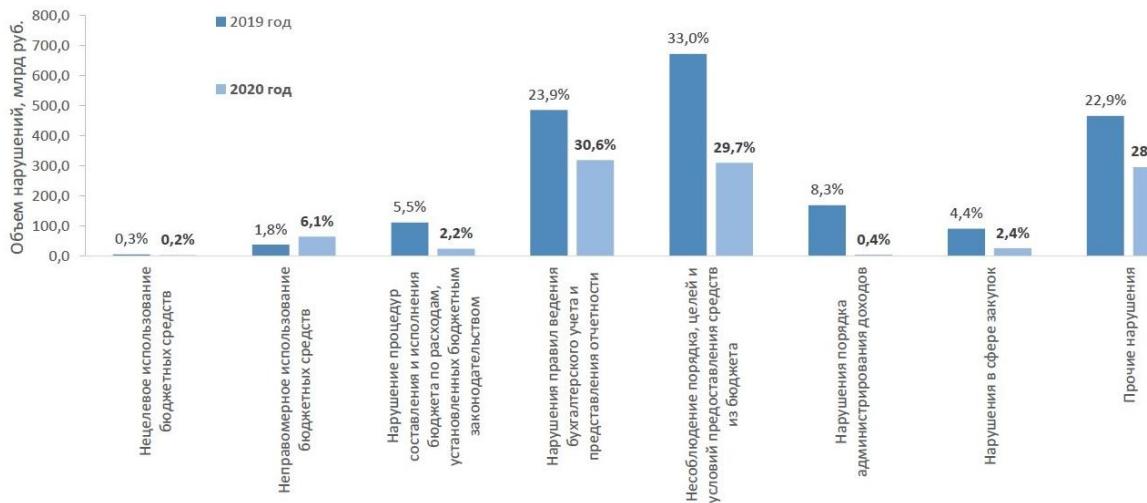


Рисунок 2 – Информация о выставленных нарушениях и структуре их видов по итогам контрольных мероприятий, проведенных в 2020 году

По результатам мониторинга руководству Федерального казначейства еженедельно представлялись аналитические материалы, что позволило своевременно выявлять и предотвращать различные социально-экономические [Киселева, Михайлов, Ивушкин, Михайлова, 2020] и экологические [Umnova-Konyukhova, Vakula, Aleshkova, 2021] риски, связанные с деятельностью как промышленных предприятий, так и крупного регионального бизнеса (градообразующие угольные предприятия и т.д.) [Gafarov, Gafarova, Belkov, Bikmetov, Zolotukhin, 2021], нарушения сроков осуществления Федеральным казначейством отдельных действий в рамках исполнения контрольных функций, а также обеспечивать своевременное устранение причин их возникновения.

Библиографический список

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021).

Востриков К. В. Государственная служба. – Кемерово, 2017.

Золотухин В.М., Родионов А.В. Социально-философский и социокультурный аспекты российской ментальности. // Вестник КемГУКИ, 2014. – № 4. – С. 17–24.

Итоговый доклад о результатах деятельности управления федерального Казначейства за 2020 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу от 15 марта 2021 года. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezulatakh-raboty-fk/> (Дата обращения 1.12.2121).

Итоговый доклад о результатах деятельности управления федерального Казначейства по Кемеровской области – Кузбассу за 2020 год от 26 марта 2021. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://kemerovskaya.roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/?year=2021> (Дата обращения 1.12.2121).

Казаков Е. Ф. Душа русской культуры: к определению понятия. // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2018. – № 45-2. – С. 140–148.

Каспарян А. М. Актуальные проблемы разработки единой системы государственного финансирования в РФ //Наука. Инновации. Технологии. 2018. – № 90. – С. 236–241.

Киселева Т. В., Михайлов В. Г., Ившин А. А., Михайлова Я. С. Разработка автоматизированной системы управления природоохранной деятельностью промышленного предприятия. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2020. – Т. 22. – № 6 (98). – С. 78–86.

Официальный сайт управления федерального Казначейства по России [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения 01.12.2021)

Официальный сайт управления федерального Казначейства по Кемеровской области – Кузбасса. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://kemerovskaya.roskazna.gov.ru/> (дата обращения 01.12.2021)

Постановление Правительства РФ от 27.08.1993 N 864 (ред. от 28.01.1997) "О Федеральном казначействе Российской Федерации".

Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 N 438 (ред. от 14.09.2020) "Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Региональная экономическая безопасность: Учебное пособие / Н. В. Кудреватых, М. К. Куманеева. – М.: Грифон, 2017. – 208 с.

Санинский Р. А. Нецелевое расходование бюджетных средств как преступная форма поведения и дисфункция современной экономики // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. – № 4 (56). – С. 105–112. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-105-112>. (Дата обращения 1.12.2121).

Gafarov H., Gafarova Iu., Belkov A., Bikmetov R.S., Zolotukhin V.M. Socio-ecological aspect of the realization of the human potential of workers in resource producing regions. В сборнике: E3S Web of Conferences. VIth International Innovative Mining Symposium. 2021. С. 03003.

Umnova-Konyukhova I. A., Vakula M. A., Aleshkova I. A. Ecological culture: socio-cultural and legal aspects RUDN Conference on Legal Theory, Methodology and Regulatory Practice (RUDN LTMRP Conference 2021) SHS Web of Conferences 118 02009 (2021), RUDN LTMRP Conference 2021. <https://doi.org/10.1051/shsconf/202111802007>

Zolotukhin V. M., Bikmetov R. S., Shiller V.V., Tarasenko A. A. Sociocultural aspect of criminal law enforcement in the Russian mentality. RUDN Conference on Legal Theory, Methodology and Regulatory Practice (RUDN LTMRP Conference 2021) SHS Web of Conferences 118 02009 (2021), RUDN LTMRP Conference 2021. <https://doi.org/10.1051/shsconf/202111802009>.

S. A. Mitina
Kuzbass State Technical University them. T.F. Gorbachev, Kemerovo, Russia

THE ROLE OF THE TREASURY IN MINIMIZING RISKS AND ENSURING REGIONAL ECONOMIC SECURITY

supervisor: D. F. N., Professor of history, philosophy and social Sciences Zolotukhin V. M.

The article examines the role and importance of the Treasury for minimizing socio-economic risks in the framework of ensuring regional economic security. Attention is paid to the issues of the Treasury's performance not only of the control functions of spending budget funds, but also the identification of illegal economic activity by various economic entities. The necessity of implementing the functions of the Treasury, taking into account the national socio-cultural mentality, to solve economic problems, including regional ones, is emphasized.

Keywords: budget funds, treasury, state financing, control, law enforcement, management