



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИГСУ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОТЧЕТ

о прохождении производственной практики

(практики по получению профессиональных умений

и опыта профессиональной деятельности

(в том числе педагогической практики))

студента 2 курса группы ОМ20-4
очной формы обучения
направления «Государственное муниципальное управление»
профиль «Управление финансами общественного сектора»:
Орловой Дианы Дмитриевны

Руководитель работы:
Карпенко Ю.А., к.э.н.,
доцент кафедры экономики и финансов
общественного сектора

Москва, 2022 год

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования: Финансовые органы Российской Федерации имеют большое значение для бюджетного процесса. Будучи его непосредственными участниками, финансовые органы реализуют контрольные, экспертно-аналитические, надзорные и иные функции, обеспечивая последовательность, прозрачность и рациональность бюджетного процесса.

Цель работы: анализ и выявление проблем казначейского исполнения расходной части федерального бюджета.

Объектом исследования является процесс исполнения расходной части федерального бюджета.

Предметом исследования: деятельность Федерального казначейства по исполнению расходной части федерального бюджета.

Задачи исследования:

1. провести анализ российской практики исполнения расходной части федерального бюджета в функционале Федерального казначейства;
2. провести анализ расходной части федерального бюджета и выявить приоритеты государственных затрат;
3. выявить основные проблемы казначейского исполнения расходных обязательств федерального бюджета.

ГЛАВА 1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

1.1 Федеральное казначейство в системе бюджетного процесса

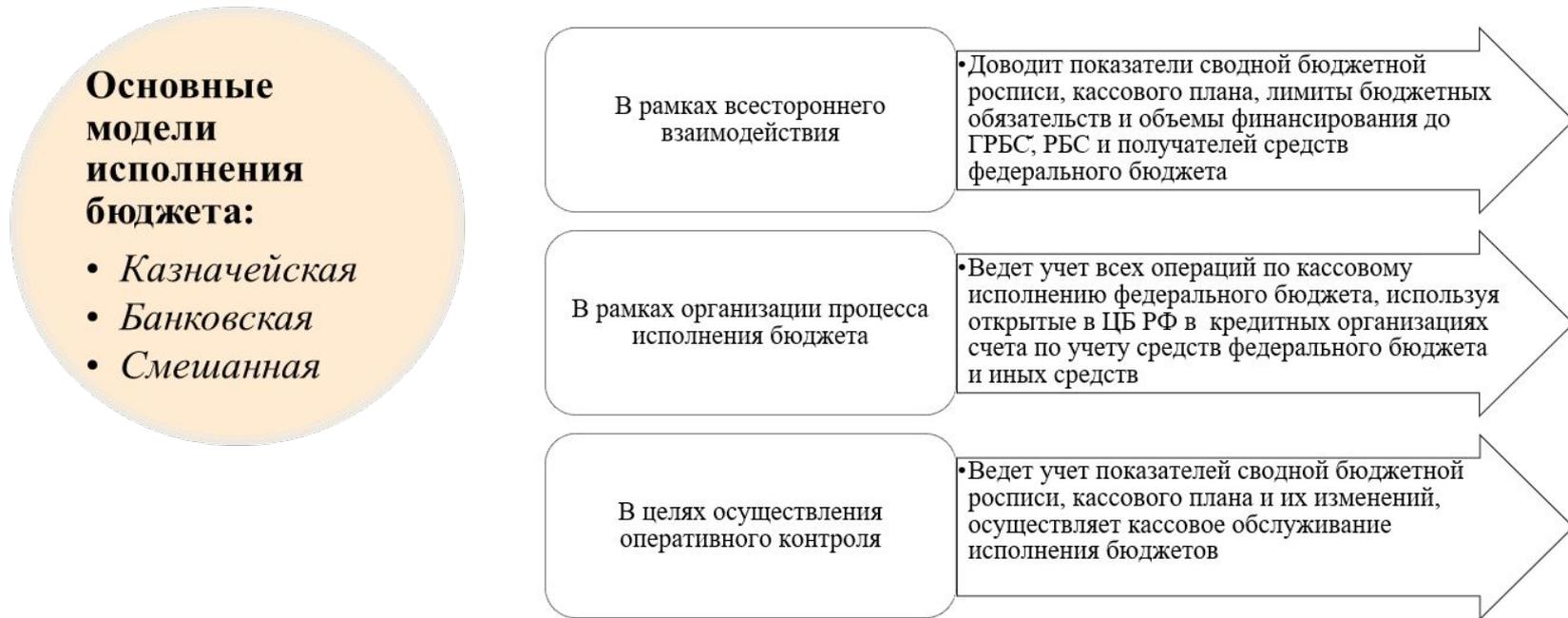


Рис. 1 Функции Федерального казначейства как участника бюджетной системы

Полномочия Федерального казначейства:

- учет показателей бюджетной росписи, а также лимитов бюджетных обязательств для тех или иных получателей бюджетных средств;
- формирование отчетов для Министерства финансов РФ о кассовом исполнении федерального бюджета государства;
- получение, проверка отчетности об исполнении бюджетных обязательств от главных распорядителей бюджетных средств федерального уровня;
- административное производство по нарушениям бюджетного законодательства и др.

Бюджетный процесс - это деятельность государственных органов власти, органов местного самоуправления и иных участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

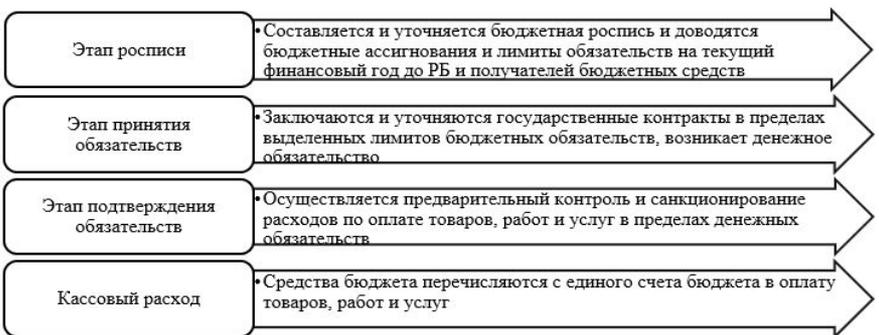


Рис. 4 Этапы исполнения расходной части федерального бюджета Российской Федерации²

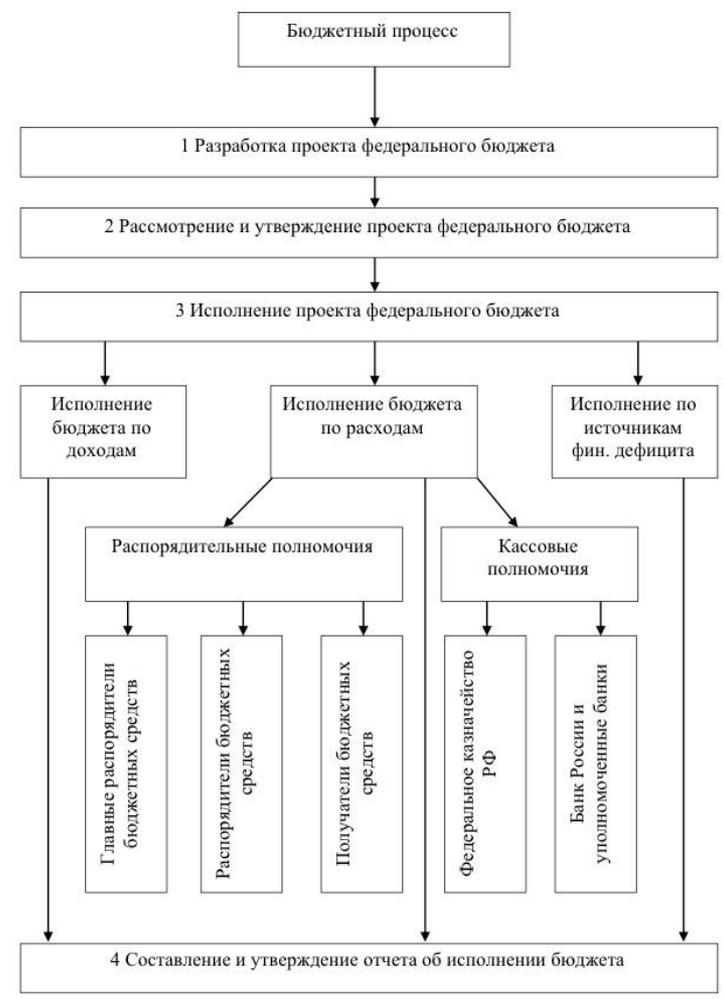


Рис. 2 Процесс исполнения расходной части федерального бюджета в контексте бюджетного процесса⁸

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

1.3 Полномочия Федерального казначейства в части внутреннего финансового контроля исполнения федерального бюджета



Рис. 5 Схема проведения внутреннего контроля по ВФК и ВФА в деятельности Федерального казначейства¹

Полномочия в трех различных направлениях управления внутреннего контроля и аудита :

- деятельность в области управления рисками ведомственного контроля и внутреннего аудита в рамках структурных подразделений непосредственно самого Казначейства, а также его территориальных органов и подведомственного учреждения ;
- деятельность в направлении формирования и совершенствования методологии в сфере внутреннего контроля и аудита, в том числе ведомственного контроля;
- профилактическая деятельность в сфере коррупционных правонарушений по обеспечению соблюдения гражданскими служащими Федерального казначейства законодательно установленных ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

ГЛАВА 2. ИСПОЛНЕНИЕ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА: АНАЛИЗ И ФОРМИРОВАНИЕ ПЕРЕЧНЯ ПРОБЛЕМ

2.1 Анализ расходной части федерального бюджета и его исполнения

Таблица 2

Анализ расходов Федерального бюджета в 2019-2021 гг. в разрезе классификации бюджетных расходов, в млрд руб.

Показатель	2019	2020	2021	Динамика показателя, в млрд руб.	Динамика показателя, %
Расходы, всего	18214,5	22821,6	24921,3	6706,8	136,8
Общегосударственные вопросы	1363,5	1507,7	2966,4	1602,9	217,6

Продолжение таблицы 2

Показатель	2019	2020	2021	Динамика показателя, в млрд руб.	Динамика показателя, %
Национальная оборона	2997,4	3168,8	3407,0	409,6	113,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2083,2	2226,6	2374,5	291,3	114,0
Национальная экономика	2827,1	3483,9	3691,4	864,3	130,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,2	371,5	475,0	192,8	168,3
Охрана окружающей среды	197,6	260,6	381,3	183,7	193,0
Образование	826,5	956,9	1136,5	310	137,5
Культура, кинематография	122,4	144,5	158,0	35,6	129,1
Здравоохранение	713,0	1334,4	1445,1	732,1	202,7
Социальная политика	4882,8	6990,3	6439,6	1556,8	131,9
Физическая культура и спорт	81,4	75,3	81,8	0,4	100,5
Средства массовой информации	103,5	121,1	111,0	7,5	107,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	784,2	1156,9	426,1	158,3
Межбюджетные трансферты	1003,1	1395,9	1096,8	93,7	109,3

2.2 Формирование основного перечня проблем казначейского исполнения расходной части федерального бюджета

Таблица 4

Приоритетные направления в части контроля осуществления расходов Федерального бюджета:

- проверка предоставления и использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральных проектов;
- проверка использования средств федерального бюджета в рамках исполнения государственного оборонного заказа;
- проверка использования средств федерального бюджета, предоставленных на уплату земельного налога;
- проверка предоставления и использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральных целевых программ, и т.д

Нарушения, выявленные Федеральным казначейством в деятельности субъектов исполнения расходной части федерального бюджета Российской Федерации в 2020 году¹

Группа нарушений	Характер нарушений	Нарушенные статьи закона
Нарушения при доведении бюджетных данных при исполнении федерального бюджета по расходам	Нарушение установленной формы документов	Пункт 20 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета
	Нарушение установленного срока утверждения бюджетной сметы	
Нарушения при исполнении федерального бюджета по расходам	Превышение фактической стоимости объектов закупок сметной стоимости, неверное определение сметных расчетов, фактическое невыполнение работ и услуг по контрактам	Пункт 5 статьи 161 БК РФ
Нарушения при предоставлении межбюджетных трансфертов	Нарушение установленного порядка предоставления межбюджетных трансфертов, нарушение сроков контрактов по софинансирования программ и проектов, нарушение в типовых формах соглашений	Часть 5 статьи 10 380-ФЗ
Нарушения при предоставлении инвестиций юридическим лицам из средств федерального бюджета	Неверное оформление договорных документов, Правил предоставлений субсидий ГРБС, заключение контрактов с опорой на недостоверную информацию, субсидирование затрат, которые не подлежат возмещению по закону	Пункт 2 статьи 78.1 БК РФ
Нарушения при планировании и осуществлении закупок для федеральных нужд	Неверное определение начальной цены контракта, неверный выбор методов проведения конкурсов и аукционов, не соблюдение требований о применении мер ответственности при нарушении поставщиками условий контракта	Статья 22 Закона о контрактной системе

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги производственной практики, можно сделать следующие выводы:

- Проведен анализ российской практики исполнения расходной части федерального бюджета через Федеральное казначейство, сформулирована специфика реализации данных полномочий. В частности, отмечено, что текущий этап развития бюджетных отношений характеризуется переходом на новую модель функционирования – казначейскую. Контрольные функции Федерального казначейства реализуются подразделениями внутреннего контроля и аудита, которые имеются как в центральном аппарате органа, так и в его региональных представительствах. Реализация данных функций является основой качественного исполнения расходной части федерального бюджета.
- Проведен анализ расходной части федерального бюджета, который позволил определить приоритеты государственных затрат. Анализ структуры и динамики показателей бюджетных расходов определил переориентацию федерального бюджета с мер социальной поддержки на поддержание финансовой стабильности российских регионов.
- Выявлены основные проблемы казначейского исполнения расходных обязательств федерального бюджета. Анализ контрольных мероприятий Федерального казначейства показал, что в ходе процедур ВФК преимущественно выявляются нарушения ведения бюджетного учета, а также предоставления межбюджетных трансфертов. На эти две категории приходится порядка 60% общего числа выявленных нарушений.



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИГСУ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОТЧЕТ о прохождении преддипломной практики

студента 2 курса группы ОМ20-4
очной формы обучения
направления «Государственное муниципальное управление»
профиль «Управление финансами общественного сектора»:
Орловой Дианы Дмитриевны

Руководитель работы:
Карпенко Ю.А., к.э.н.,
доцент кафедры экономики и финансов
общественного сектора

Москва, 2022 год

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования: Финансовые органы Российской Федерации имеют большое значение для бюджетного процесса. Будучи его непосредственными участниками, финансовые органы реализуют контрольные, экспертно-аналитические, надзорные и иные функции, обеспечивая последовательность, прозрачность и рациональность бюджетного процесса.

Цель работы: разработка мероприятий, направленных на совершенствование процессов казначейского сопровождения процесса исполнения федерального бюджета в его расходной части.

Объектом исследования является процесс исполнения расходной части федерального бюджета.

Предметом исследования: инновации процесса казначейского сопровождения исполнения федерального бюджета.

Задачи исследования:

- провести анализ актуальных тенденций исполнения федерального бюджета;
- проанализировать проблемы бюджетного процесса в части исполнения расходной части федерального бюджета;
- разработать мероприятия по совершенствованию процессов казначейского сопровождения исполнения федерального бюджета;
- проанализировать возможности применения опыта зарубежных стран в части исполнения бюджета казначейскими органами.

ГЛАВА 1. ПРОЦЕСС ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

1.1 Исполнение федерального бюджета: анализ актуальных тенденций

Таблица 1

Анализ общих характеристик федерального бюджета в 2019-2021 гг., в млрд руб.¹

Показатель	2019	2020	2021 (оценка)	Динамика показателя, в млрд руб.	Динамика показателя, %
Доходы, всего	20188,8	18719,1	23782,3	3593,5	117,8
Расходы, всего	18214,5	22821,6	24058,0	5843,5	132,1
Дефицит (профицит) бюджета	1974,3	-4102,5	-275,7	-2250	X
Соотношение доходной и расходной частей федерального бюджета	0,9	1,2	1,0	0,1	112,1
Соотношение показателя к ВВП России, %					
Доходы	18,5	17,5	19,1	0,6	X
Расходы	16,7	21,3	19,3	2,6	X
Дефицит (профицит) бюджета	1,8	-3,8	-0,2	-2,0	X

1.2 Анализ проблем бюджетного процесса в части исполнения расходной части федерального бюджета

Таблица 3

Результаты контрольных мероприятий, проведенных Федеральным казначейством в 2020 году¹

Показатели	Состояние показателей
Сумма бюджетных средств, подвергнутых проверке при исполнении мероприятий внутреннего контроля Федеральным казначейством (тыс. руб.)	2043973914,2
Сумма бюджетных средств, подвергнутых проверке при исполнении мероприятий внутреннего контроля Федеральным казначейством в отношении государственных закупок (тыс. руб.)	180588909,1
Денежный объем нарушений, выявленных Федеральным казначейством по итогам внутреннего контроля (тыс. руб.)	1041343979,4
Денежный объем нарушений, выявленных Федеральным казначейством по итогам контроля государственных закупок (тыс. руб.)	25061999,5
Численность ревизий и проверок (ед.)	3131
Численность выездных проверок (ед.)	1975
Численность камеральных проверок (ед.)	1156

В 2020 году преимущественно были выявлены следующие категории нарушений:

- использование бюджетных средств федерального бюджета в части оплаченных товаров, работ и услуг в системе государственных закупок, которые так и не были поставлены;
- несоблюдение сроков предоставления межбюджетных трансфертов или превышение установленного лимита бюджетных средств;
- низкий уровень контроля за предоставлением субсидий в части совершения оплаты за оборудования без встречной поставки;
- искажение целевых показателей исполнения государственных программ и национальных проектов (преимущественно, завышение показателей и несоответствие их реальной ситуации).
- нарушения в сфере государственных закупок (превалируют нарушения по части применения необоснованных методов расчета начальной цены контрактов, нарушения конкурсных процедур);
- нарушение норм ведения бюджетного учета, например, некорректное использование плана счетов, искажение баланса получателей бюджетных средств и тд.

ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

2.1 Разработка мероприятий совершенствования процессов казначейского сопровождения исполнения федерального бюджета



Рис. 1 Схема автоматизации проверки процесса исполнения контрактов¹

Группы рисков:

- базовый – проводится системой в отношении абсолютно всех проводимых сделок, имеет больше формальный характер и проверяет наличие всех документов, их правильность и корректность с точки зрения обеспечения бюджетных затрат;
- специальный – может быть дополнительно установлен в отношении конкретных заказчиков, исполнителей, видов деятельности, величины предприятия, величины суммы контракта или любых других критериев. Должен устанавливаться в ручном режиме один раз и корректироваться при необходимости.

Факты, определяющие риск нарушений¹

Группа риска	Типичные факты, указывающие на возможность нарушения
Неисполнение контракта	Отсутствие загруженных документов; Отсутствие движения денежных средств по счетам исполнителя или их транзитный характер; Неуплата налогов в течение года; Нахождение руководителя (учредителя) в перечне массовых руководителей; Отсутствие сотрудников (либо 1 сотрудник); Иные факторы, свидетельствующие об отсутствии реальной финансово-хозяйственной деятельности.
Некачественное исполнение контракта	Отсутствие документов или их несвоевременная загрузка; Отказ со стороны заказчика в исполнении финансовых обязательств; Нарушение процесса формирования максимальной цены контракта; Нарушение требований законодательства о закупках в положениях по контракту; Нарушения состава или требований к содержанию документов.
Коррупция	Регистрация заказчика и исполнителя по одному адресу; Наличие связей между исполнительными органами заказчика и исполнителя; Подача заявок и участие в аукционах с одного IP-адреса; Содержание и форма заполнения первых частей заявок идентичны, автор файла – одно и то же лицо.

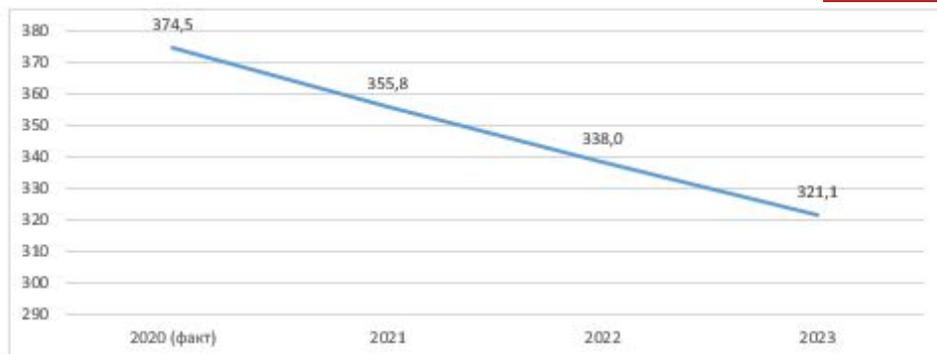
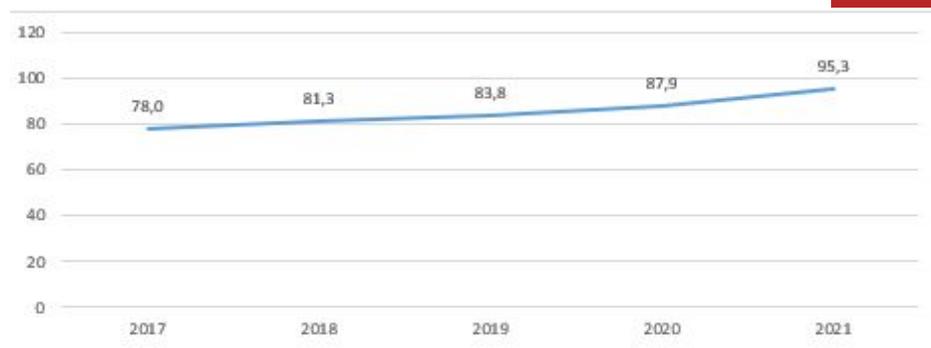
Рис. 2. Прогноз снижения нарушений в бюджетной сфере в перспективе до 2023 года, млрд руб.¹Рис. 3. Анализ роста расходов на содержание контрактной системы, млрд руб.²

Таблица 5

Значения групп риска в рамках риск-ориентированного подхода¹

Группа риска	Базовый уровень риска (% совпадения рискованных критериев)	Специальный уровень риска (% совпадения рискованных критериев)	Средние показатели уровня риска по контракту
Низкая	30%	15%	5%
Средняя	55%	30%	17%
Высокая	75%	50%	38%

$$\begin{aligned}
 NPV_{\text{проекта}} &= -19,06 + \frac{18,7}{1,1166} + \frac{17,8}{1,1166^2} + \frac{16,9}{1,1166^3} \\
 &= -19,06 + 43,2 = 24,04 \text{ млрд руб.}
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 NPV_{\text{проекта}} &= -19,06 + \frac{18,7}{1,1166} + \frac{17,8}{1,1166^2} + \frac{16,9}{1,1166^3} \\
 &= -19,06 + 43,2 = 24,04 \text{ млрд руб.}
 \end{aligned}$$

2.2 Анализ возможностей применения опыта зарубежных стран в части исполнения бюджета казначейскими органами

Страна	Особенности казначейской системы
США	<p>В Соединенных Штатах опыт функциональной деятельности органов казначейства определяется административно-территориальным делением и развитием трехуровневой бюджетной системы, что характерно и для Российской Федерации. Министерство финансов США, Государственные казначейства и муниципальные казначеи функционируют в Соединенных Штатах независимо друг от друга. Отметим, что, согласно законодательству страны, федеральное правительство не несет ответственности за исполнение нижестоящих бюджетов. Оно просто курирует государственные программы и местные программы, которые финансируются из федеральных средств. Федеральное казначейство и Министерство финансов США фактически образуют один орган – исполнительный орган, ответственный за экономическое развитие и финансовую стабильность в Соединенных Штатах, при этом Министерство финансов США обладает широким спектром полномочий по информированию Президента США по экономическим и финансовым вопросам. Казначейство управляет и поддерживает системы, важные для национальной финансовой инфраструктуры, а именно чеканку монет, выпуск валюты, сбор налогов и заимствования, необходимые для государства. Что касается структуры Казначейства США, то оно состоит из двух основных подразделений: департаментских управлений и операционных бюро. Функции, выполняемые Казначейством США, существенно отличаются от функций органов Казначейства Российской Федерации; особенно это касается функций, выполняемых операционными бюро Казначейства США.</p>
Франция	<p>Отличительной особенностью Государственного казначейства Франции является то, что оно является структурным подразделением Министерства экономики, финансов и промышленности. Его структура выглядит следующим образом: главный офис и территориальные офисы организованы в соответствии с административно-территориальным делением страны. Функции Государственного казначейства Франции заключаются в следующем: учет операций с доходами и расходами; консолидация средств всех государственных бюджетов и его административно–территориальных единиц; учет внебюджетной деятельности в единой доходно–расходной казне; консультационные услуги, контроль за государственными учреждениями и т.д. В структуре Министерства экономики, финансов и промышленности существует отдельное ведомственное агентство «Франс-Трезор». Это подразделение казначейства, подчиняющийся непосредственно министру. Его основными функциями являются эффективное управление едиными казначейскими счетами в Банке Франции, а также обслуживание государственного долга.</p>
Турция	<p>Казначейство Турции в настоящее время является ключевым участником государственной системы управления государственными финансами, долговым рынком и денежным оборотом. Кроме того, Казначейство является акционером и владельцем публичных компаний, где оно выполняет функции управления от имени правительства; имеет право вести переговоры и подписывать соглашения с иностранными кредиторами по вопросам внешнего финансирования; и управляет портфелем государственного долга на основе установленных критериев. Приведенный перечень функций, полномочий и обязанностей, юридически установленных и реализуемых на практике институтом Казначейства Турции, разнообразен и не отражает сути понятия «Казначейство».</p>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги преддипломной практики, можно сделать следующие выводы:

- Выявлены основные проблемы казначейского исполнения расходных обязательств федерального бюджета.
- Разработана модель исполнения государственных контрактов на основе технологии смарт-контрактов, функционирующая по принципу «ЕСЛИ-ТО». автоматическое исполнение платежа по контракту будет приостановлено в случае выявления высокого уровня риска неисполнения или некачественного исполнения контракта или же при наличии коррупционного риска. Приостановка будет действовать до ручной проверки сотрудником Федерального казначейства. Технологии искусственного интеллекта и алгоритмы машинного обучения будут настроены таким образом, что денежные средства на счет исполнителя (поставщика) в рамках государственного контракта поступят в двух случаях: необходимости денежных средств на обеспечение выполнения государственного заказа или выполнения государственного заказа и подписание акта приемки-передачи.
- Проведена оценка эффективности предложенного мероприятия через показатели чистой приведенной стоимости проекта, срока окупаемости, рентабельности вложенных государством инвестиций. По результатам оценки срок окупаемости составляет менее 2 лет, рентабельность инвестиций составляет 26,13%.
- Проведен анализ возможностей применения опыта зарубежных стран в части исполнения бюджета казначейскими органами.



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИГСУ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Спасибо за внимание!