

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2022, №6, Том 14 / 2022, No 6, Vol 14 <https://esj.today/issue-6-2022.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/42ECVN622.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Гурбанов, А. А. Совершенствование электронного взаимодействия участников бюджетного процесса /

А. А. Гурбанов // Вестник евразийской науки. — 2022. — Т. 14. — № 6. — URL:

<https://esj.today/PDF/42ECVN622.pdf>

**For citation:**

Gurbanov A.A. Improving the electronic interaction of participants in the budget process. *The Eurasian Scientific Journal*. 2022; 14(6): 42ECVN622. Available at: <https://esj.today/PDF/42ECVN622.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 314

**Гурбанов Азиз Асиф оглы**

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

Факультет «Налогов, аудита и бизнес-анализа»

Бакалавр

E-mail: [qurbanovaziz777@mail.ru](mailto:qurbanovaziz777@mail.ru)

## Совершенствование электронного взаимодействия участников бюджетного процесса

**Аннотация.** В рамках данной статьи автор поднимает вопрос совершенствования электронного взаимодействия участников бюджетного процесса. В первую очередь он отмечает, что теория нового государственного управления (NPM) оказала существенное влияние на формирование программного бюджетирования в России. Современное программное бюджетирование основывается в том числе и на анализе опыта других стран, что позволяет включать в себя лишь позитивные аспекты, полученные в процессе развития бюджетных концепций. Их этапы также схематично представлены в рамках данной статьи. Автор подчеркивает, что эксперты так и не пришли к единому мнению о том, что следует понимать под программным бюджетированием. Федеральное казначейство играет важную роль в данном процессе. Перед ним стоит большое количество задач, главной из которых является создание всех необходимых условий для управления ликвидностью Федерального казначейства, а также для эффективного управления операциями. Хорошо развитое управление денежными средствами обеспечит ликвидность для выполнения платежных обязательств. В настоящее время система электронного документооборота охватывает все субъекты, органы исполнительной власти. Важно отметить, что достаточно долго разрабатывалось единство системы и отчетности для всех участников. Однако автор акцентирует внимание на том, что далеко не все вопросы, связанные с взаимодействием участников, были успешно решены. Автор приводит в пример несколько инновационных цифровых технологий, которые были внедрены в бюджетный процесс. Он обращает внимание на то, что их преимущества огромны: от автоматизации задач по заключению контрактов до расширения возможностей в процессе принятия решений. В заключительной части статьи автор резюмирует роль электронных документов и цифровых технологий в процессе исполнения бюджетов.

**Ключевые слова:** автоматизированная система; бюджетный процесс; бюджетные концепции; исполнение бюджетов; ликвидность; программное бюджетирование; теория нового государственного управления; управление операциями; Федеральное казначейство; цифровые технологии; электронное взаимодействие; электронный документооборот

## Введение

Тема исследования является актуальной, поскольку новая автоматизированная система необходима для обеспечения прозрачности общественных финансов, и, как следствие, требует постоянных вмешательств и изменений. Не менее важным аспектом является взаимодействие участников бюджетного процесса. Лишь при слаженной и продуктивной работе участников будет достигнут желаемый результат. Кроме того, важно отметить, что при ошибке хотя бы одного из участников, протекание бюджетного процесса может быть нарушено.

В связи с тем, что далеко не все задачи, связанные с повышением эффективности взаимодействия участников, были решены, данному вопросу стоит уделять отдельное внимание. От того, насколько согласованно и рационально осуществляется взаимодействие в рамках программного бюджетирования, зависит экономическое и технологическое развитие государства в целом.

Исследование данной проблемы охватывает разные содержательные блоки проводимых научных исследований: теоретических аспектов ее изучения в государственном секторе, а также эмпирических и практических аспектов ее проявления в различных регионах страны.

Цель данного исследования — изучить процесс развития программного бюджетирования и выявить его особенности.

Объектом исследования являются цифровые технологии, применяемые в программном бюджетировании.

Предметом исследования является развитие электронного взаимодействия участников бюджетного процесса.

## 1. Методы и материалы

В рамках данной работы были использованы комплекс методов: системный подход, сравнительный анализ, экономико-математический анализ. Также был проведен анализ нормативно-правовых документов, различных аналитических отчетных материалов органов государственной и исполнительной власти.

В процессе выполнения работы необходимо решить следующие задачи:

- выявить этапы развития программы бюджетирования;
- проанализировать динамику электронного взаимодействия Федерального казначейства с участниками бюджетного процесса;
- изучить роль инновационных технологий и требований, внедряемых в бюджетный процесс.

Теоретической и методологической основой научно-исследовательской работы служат труды отечественных и зарубежных исследователей по вопросам взаимодействия органов Федерального казначейства с другими участниками бюджетного процесса (Кузьминых Е.В. [1], Манжула Т.Ю. [2], Палозян О.А. [3], Захаровой Н.М. [4], Ястребовой О.К. [5] и других).

Нормативно-правовую базу научно-исследовательской работы составили законодательные и подзаконные акты, регулирующие условия взаимодействия органов Федерального казначейства с иными участниками бюджетного процесса в Российской Федерации.

## 2. Результаты и обсуждения

Все Управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации и Отделения Управления Федерального казначейства по городам и районам объединены в единую высокоскоростную сеть передачи данных.

Следует отметить, что на современный вариант программного бюджетирования существенное влияние оказала теория нового государственного управления (New Performance Management, NPM), основная идея которой состоит в том, что результативность государственного управления повышается при расширении прав управленцев в области использования ресурсов. Программный бюджет расширяет возможности анализа путей использования ресурсов при концентрации внимания на решении ключевых государственных задач. Современное программное бюджетирование использует всё позитивное, что было получено в процессе развития бюджетных концепций и подходов, практик и тактических методов. На рисунке 1 представлены этапы развития программного бюджетирования и краткая их характеристика.

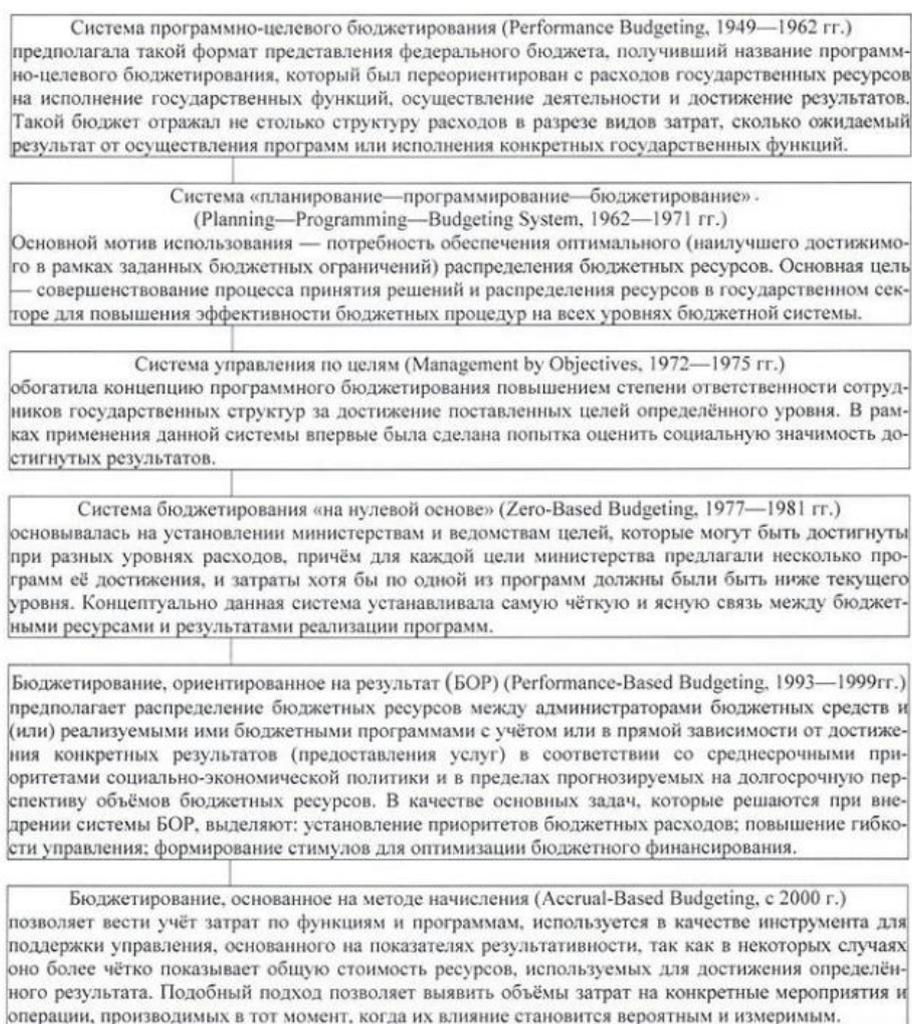


Рисунок 1. Этапы развития концепции программного бюджетирования [6]

Среди специалистов нет единого мнения о том, что следует понимать под программным бюджетированием. Так, представители финансовых органов государственной власти и экономисты придерживаются мнения о том, что программное бюджетирование — это особый механизм, позволяющий решения о распределении программных ресурсов, в то время как представители администрации и учёные, занимающиеся вопросами государственного

управления, рассматривают его как уникальный инструмент, позволяющий повысить эффективность деятельности в общественном секторе.

На сегодняшний день Федеральное казначейство обладает всеми современными центрами обработки данных, системами инженерного обеспечения. В Федеральном казначействе реализуется надежная система защиты информации в соответствии с требованиями законодательства.

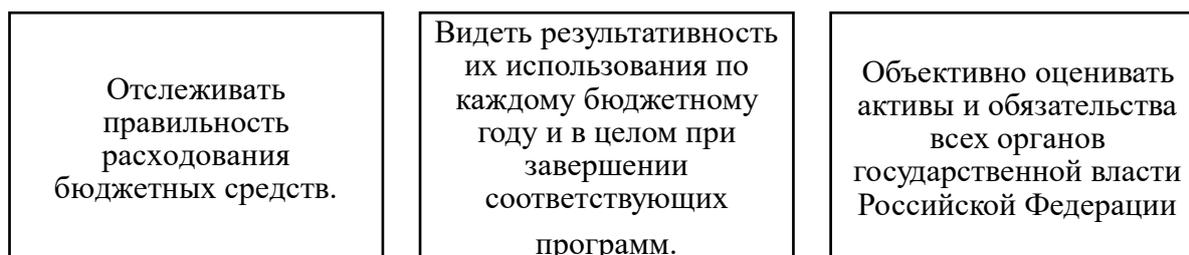
Система электронного документооборота Федерального казначейства охватывает все субъекты и муниципальные образования, федеральные органы исполнения власти Российской Федерации. Федеральное казначейство обеспечивает юридически значимый документооборот в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи (рис. 2). Электронная подпись способствует подтверждению авторства документа.

1	32 000 абонентов	Федеральный уровень
2	14 000 абонентов	Бюджеты субъектов Российской Федерации
3	55 000 абонентов	Местные бюджеты

*Рисунок 2. Обеспечение документооборота в электронном виде [7]*

Ежедневно Федеральное казначейство обладает основными показателями федерального бюджета. Информационно-технологическая инфраструктура Федерального казначейства позволяет оперативно наращивать количество показателей исполнения бюджета.

Сегодня обеспечено единство системы и отчетности для всех участников исполнения бюджетного процесса на основе единой системы бухгалтерского учета (рис. 3).

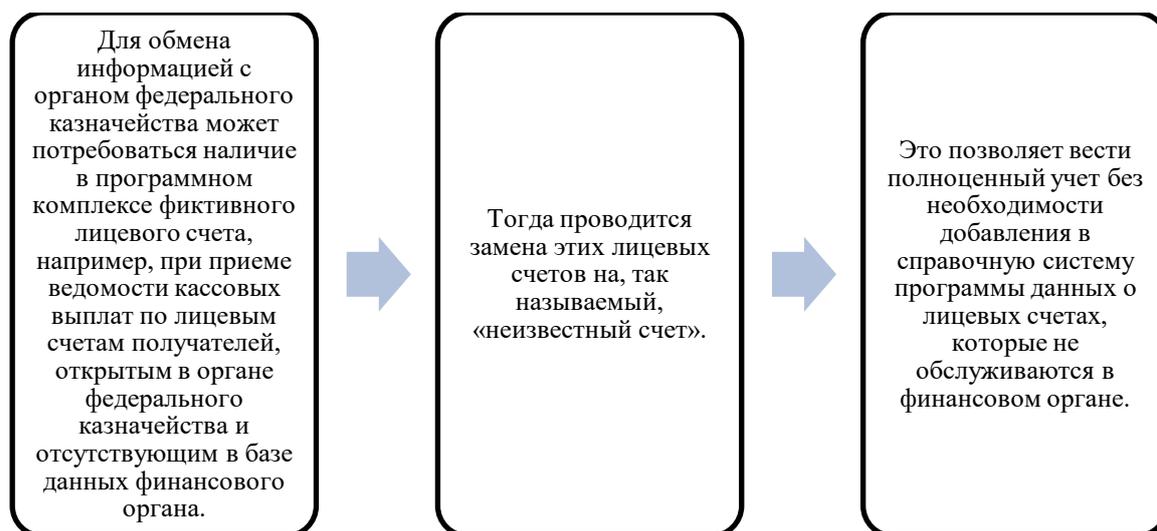


*Рисунок 3. Результаты работы [8]*

Таким образом, электронное взаимодействие Федерального казначейства с участниками бюджетного процесса относительно ново для Российской Федерации и только развивается. Появление электронных систем позволило упростить систему отслеживания правильности расходования бюджетных средств, значительно повысить скорость кассового исполнения федерального бюджета и оптимизировать состав бюджетных учреждений. В свою очередь, система «Электронный бюджет» включает в себя: Единый портал бюджетной системы Российской Федерации, Централизованные подсистемы, сервисные подсистемы.

Один из ключевых минусов электронного взаимодействия органов Федерального казначейства с участниками бюджетного процесса — это недостаточная степень разработанности вопроса. Вопрос электронного взаимодействия все еще не разработан на законодательном уровне и до сих пор требует активного вмешательства и введения новшеств.

Федеральное казначейство взаимодействует со всеми участниками бюджетного процесса. Рассмотрим один из таких случаев (рис. 4).



*Рисунок 4. Процесс обмена информации с Федеральным казначейством [8]*

На сегодняшний день Федеральное казначейство должно решить ряд проблем и создать благоприятные условия для управления ликвидностью Федерального казначейства. Бюджетные средства, которые находятся на Едином казначейском счете, постоянно подвергаются колебаниям. Колебания связаны в первую очередь с переизбытком денежных средств, а во-вторых, с бюджетным дефицитом. В данном случае появляется острая значимость управления пассивами и активами Федерального казначейства.

Федеральное казначейство проводит активную работу по созданию условий для эффективного управления операциями Единого казначейского счета. Но необходимо отметить, что теоретическая часть в данном направлении все еще практически не разработана. Нормативно-правовых документов недостаточно.

Показатели Единого казначейского счета — главные показатели в экономическом результате, так как ликвидность сама по себе является важнейшим показателем Единого казначейского счета для Российской Федерации, в целом.

В Российской Федерации роль казначейства в отношении инвестирования избыточных денежных средств неуклонно возрастает с 2005 года. Первоначально основное внимание уделялось банковским депозитам, но в нем все чаще доминировало репо. Казначейство также имеет полномочия предоставлять излишки денежных средств для финансирования бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в виде займов сроком до 90 дней. Однако эти кредиты обусловлены финансовыми потребностями региональных правительств, а не целями управления денежными средствами федерального казначейства.

Для управления кредитным риском депозиты размещаются только в банках, которые отвечают следующим критериям [9]:

1. участие в системе обязательного страхования вкладов с универсальной лицензией Банка России;
2. достаточная капитальная база;
3. рейтинг инвестиционного уровня А или выше по национальной рейтинговой шкале;
4. отсутствие задержек с погашением депозитов казначейства.

Необходимым обеспечением РЕПО являются государственные ценные бумаги.

Хорошо развитое управление денежными средствами направлено на повышение операционной эффективности правительства и способствует улучшению предоставления услуг за счет обеспечения ликвидности для выполнения платежных обязательств по мере их наступления. Однако ликвидность обходится дорого. Правительства могут снизить затраты на поддержание ликвидности, активно управляя своим денежным балансом на соответствующем уровне.

Процесс исполнения по расходам и контроля за ними должен отражать разумные принципы управления финансового менеджмента, обеспечивающие эффективное использование бюджетных средств и являющиеся обеспечением того, чтобы бюджетные средства использовались по назначению, в разрешенных пределах и в соответствии со всеми требованиями законодательства<sup>1</sup>.

Использование электронных документов на разных этапах исполнения бюджета по расходам сокращает бумажный документооборот, а также позволяет сузить сроки прохождения документов по подведомственным структурам. Внедрение электронного документооборота помогает усилить контроль за расходами, поскольку это может заменить несколько ключевых элементов управления, которые ранее применялись вручную, и систематически отслеживать их.

Преимущества цифровых технологий огромны — от автоматизации задач по заключению контрактов, проведению закупок до расширения возможностей в процессе принятия решений. Прежде чем переходить к рассмотрению первой технологии, внедряемой в Федеральном казначействе, необходимо сказать, что на электронных площадках заключается определённый государственный контракт. Он формируется в виде документа Microsoft Word, и на него уполномоченные лица накладывают отпечатки и печати, которые туда интегрируются. Но при этом этот файл не структурирован, его нельзя подгрузить в шаблоны системы. Поэтому сейчас перешли на электронные государственные контракты (рис. 5).

#### Приказ ФНС России от 19.12.2018 № ММВ-7-15/820

- «Об утверждении формата счёта-фактуры, формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг), включающего в себя счёт-фактуру, и формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг) в электронной форме»

#### *Рисунок 5. Приказ ФНС<sup>2</sup>*

Его отличительной особенностью является то, что ФНС России разработала «электронную счёт-фактуру», предусмотрев все возможные поля в своём формуляре, которые заполняются клиентами, что проводит автоматизированную обработку всей информации.

<sup>1</sup> «Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors», Sailendra Pattanayak, Technical notes and manuals, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, April 20, 2016 [Электронный ресурс] Яз. англ. — URL: <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Expenditure-Control-Key-FeaturesStages-and-Actors-43809> (дата обращения 12.11.2022).

<sup>2</sup> Приказ ФНС России от 19.12.2018 № ММВ-7-15/820@ «Об утверждении формата счета-фактуры, формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг), включающего в себя счётфактуру, и формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг) в электронной форме».

Поэтому Казначейство России посчитало нужным создать похожий формуляр УПД, внося в него блоки свободных полей и все возможные варианты для клиентов [10].

Далее обратим внимание на ещё одну технологию, которая была внедрена с весны 2018 года. Но сначала обозначим разницу между закупками крупных и малых объёмов, чтобы показать важность внедряемой технологии, которая будет указана ниже. Если контракт многомиллионный, то там порядок принятия бюджетного обязательства есть. В части бюджетных обязательств закупок малых объёмов законодательно и нормативно процедура должным образом не закреплена, что в свою очередь приводит к надобности проработки данных вопросов [11].

В этой связи было выдвинуто предложение о создании «Электронной формы договора для осуществления всех малых закупок» благодаря внедрению Единого агрегатора торговли (далее — ЕАТ) с 2018 года, который в соответствии с Распоряжение Правительства Российской Федерации № 824-р «О создании единого агрегатора торговли»<sup>3</sup> является информационным ресурсом, с использованием которого заказчики вправе с 1 июля 2018 года осуществлять закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии со ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

С 1 марта 2019 года все федеральные заказчики обязаны размещать закупки в электронной форме с использованием ЕАТ. Вышеуказанное распоряжение можно считать первым шагом автоматизации и постановки на учёт и санкционирование бюджетных и денежных обязательств по малым закупкам. Однако тенденция развития сейчас в проекте федерального закона не представлена [12]. На сегодняшний день она рассматривается только в планах Федерального казначейства, которые обсуждаются в рабочем порядке. Кроме того, в данной системе сейчас наблюдаются проблемы работы портала, например, интеграция ЕАТ и сайта государственных услуг даёт сбой, не всегда клиенты могут подписать электронной подписью необходимую документацию. В связи с поступающими на сегодняшний день обращениями ТОФК об отсутствии банковских реквизитов контрагента в электронной версии договора, заключённого по итогам закупочных процедур малого объёма, проведённых с использованием ЕАТ, можно считать, что требуется в короткие сроки доработать форму договора ЕАТ в части дополнения следующими реквизитами, необходимыми при постанове на учёт бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета.

### Выводы

Таким образом, можно сделать вывод, что, во-первых, использование электронных документов на разных этапах исполнения бюджетов по расходам сокращает бумажный документооборот при доведении, утверждении и исполнении бюджетных данных, а также позволяет сузить сроки прохождения документов по подведомственным структурам. Во-вторых, с внедрением технологии «электронной счёт-фактуры», вся документация не будет оформлена в виде сканированной копии или документа Microsoft Word. Она будет являться неким формуляром, заполненным в соответствующих полях. В-третьих, Единый агрегатор торговли, который функционирует с 2018 года, должен быть доработан как с нормотворческой стороны, так и в практическом применении по всей территории страны.

---

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р (ред. от 27.10.2018) «О создании единого агрегатора торговли».

Следует еще раз подчеркнуть, что на современный вариант программного бюджетирования оказала существенное влияние теория нового государственного управления (NPM), основная идея — результативность государственного управления повышается при расширении прав управленцев в области использования ресурсов. Современное программное бюджетирование использует всё позитивное, что было получено в процессе развития бюджетных концепций и подходов, практик и тактических методов. Это в значительной мере способствует решению задач, поставленных перед бюджетным процессом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Кузминых Ю.В., Ворона А.А. Электронная форма таможенных услуг как инновационный элемент обеспечения экономической безопасности государства // Вестник Евразийской науки. — 2018 № 2. — URL: <https://esj.today/PDF/74ECVN218.pdf>.
2. Манжула Т.Ю. Роль Государственного бюджета в социально-экономическом развитии государства // Вестник Евразийской науки. — 2020 № 5. — URL: <https://esj.today/PDF/61ECVN520.pdf>.
3. Палозян О.А. Электронный бюджет-инструмент цифровых технологий в бюджетных правоотношениях // Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия. — 2020. — С. 126–132.
4. Захарова Н.М. Интегрированная информационная система управления общественными финансами "Электронный бюджет": значение и тенденции развития // Экономика. Налоги. Право. — 2018. — Т. 11. — № 2. — С. 155–165.
5. Ястребова О.К. Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы // Финансовый журнал. — 2019. — № 1(47). — С. 9–20.
6. Прокофьев С.Е. Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения // Финансы. — 2019. — Т. 5. — С. 25–28.
7. Лукьяненко А.В., Наумова А.Ю., Чагина И.С. Оценка эффективности контрольно-ревизионной деятельности Федерального Казначейства // Актуальные вопросы современной экономики. — 2020. — № 6. — С. 49–57.
8. Вихлянцева Н.В., Сазонов С.П. Роль Федерального казначейства в бюджетном процессе // Управление. Бизнес. Власть. — 2018. — № 1. — С. 6–8.
9. Бусалова С.Г. Технологическое обеспечение контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, в контексте развития информационных систем и технологий федерального казначейства // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2020. — № 9–1. — С. 17–22.
10. Киселев А.С. Современные теоретические подходы к понятию электронного государства // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 6(91). — С. 32–39.
11. Карнаушенко Л.В. Электронное государство в России: проблемы и перспективы // Юрист-Правоведь. — 2018. — № 1(84). — С. 17–21.
12. Жуковская И.Е. Современные подходы по совершенствованию государственных электронных услуг в условиях формирования цифровой экономики // Теория и практика управления государственными функциями и услугами. Тарифное регулирование. — 2019. — С. 64–68.

**Gurbanov Aziz Asif ogly**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia  
E-mail: qurbanovaziz777@mail.ru

## **Improving the electronic interaction of participants in the budget process**

**Abstract.** Within the framework of this article, the author raises the issue of improving the electronic interaction of participants in the budget process. First of all, he notes that the theory of new public management (NPM) has had a significant impact on the formation of program budgeting in Russia. Modern program budgeting is based, among other things, on an analysis of the experience of other countries, which makes it possible to include only positive aspects obtained in the process of developing budget concepts. Their stages are also schematically presented within the framework of this article. The author emphasizes that experts have not come to a consensus on what should be understood as program budgeting. The federal treasury plays an important role in this process. It faces a large number of tasks, the main of which is to create all the necessary conditions for managing the liquidity of the Federal Treasury, as well as for efficient management of operations. Well-developed cash management will provide liquidity to meet payment obligations. At present, the electronic document management system covers all subjects, executive authorities. It is important to note that the unity of the system and reporting for all participants has been developed for quite a long time. However, the author focuses on the fact that not all issues related to the interaction of participants have been successfully resolved. The author gives as an example several innovative digital technologies that have been introduced into the budget process. He points out that the benefits are enormous, from automating contracting tasks to empowering decision-making. In the final part of the article, the author summarizes the role of electronic documents and digital technologies in the process of budget execution.

**Keywords:** automated system; budget process; budget concepts; budget execution; liquidity; program budgeting; theory of new public administration; operations management; Federal Treasury; digital technologies; electronic interaction; electronic document management