

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-67-78
УДК 336.132.1(045)
JEL H11, H70

О казначейском устройстве государства в условиях современного развития сектора государственного управления

Т.С. Коробова

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0003-0103-6016>

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – деятельность органов казначейства государства на примере функционирования казначейских органов Российской Федерации, США, Канады. *Цель работы* – выявление проблем, возникающих вследствие организационных и структурных изменений государственного управления. Выделены и рассмотрены восемь факторов, обуславливающих национальную специфику современного казначейского устройства. *Сделаны выводы* о том, что в современных условиях в связи с необходимостью внедрения информационных технологий в деятельность органов власти, прежде всего в сферу оперативного управления бюджетными средствами, возникает ряд трудностей как на уровне отдельных структурных подразделений, так и всей сферы государственного управления, которые должны преодолеваться для сохранения целостности и преемственности отечественного опыта государственного управления. Выдвинуто предложение о создании соподчиненной специализированной структурной единицы с передачей ей функций информационного обеспечения и администрирования финансово-экономической деятельности органов государственной власти с учетом их специфики и запросов, сохраняя тем самым внутреннюю и внешнюю информационную и функциональную безопасность и единство. Внедрение современных технологий в деятельность казначейских органов и структур государственной власти должно сопровождаться анализом возможных последствий проводимого реформирования и одновременным развитием собственных уникальных инструментов с целью сохранения основополагающих свойств отечественной практики государственного управления и государственной службы, которые составляют фундамент российского общества.

Ключевые слова: бюджет; бюджетный федерализм; информационные технологии; казначейство; казначейская технология; национальная экономика; управление общественными финансами; федеральное казначейство; федеральные органы власти; финансовые органы

Для цитирования: Коробова Т.С. О казначейском устройстве государства в условиях современного развития сектора государственного управления. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(3):67-78. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-67-78

ORIGINAL PAPER

On the Treasury Structure of the State in the Conditions of Modern Development of the Public Administration Sector

T.S. Korobova

Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-0103-6016>

ABSTRACT

The subject of the study is the activity of the state treasury bodies on the example of the functioning of the treasury bodies of the Russian Federation, the United States, and Canada. *The purpose of the work* is to identify potential problems arising as a result of organizational and structural changes in public administration. Eight factors that determine the national specifics of the modern treasury system are identified and considered. *Conclusions are drawn* that in modern

© Коробова Т.С., 2021

conditions, due to the need to introduce information technologies in the activities of government bodies, primarily in the field of operational management of budget funds, there are a number of problems both at the level of individual structural divisions and the entire sphere of public administration, which must be taken into account to preserve the integrity and continuity of the national experience of public administration. It is proposed to create a subordinate specialized structural unit with the transfer to it the functions of information support and administration of financial and economic activities of public authorities, taking into account their specifics and requests, thereby preserving internal and external information and functional security and unity. The introduction of modern technologies in the activities of treasury bodies and public authorities should be accompanied by an analysis of the possible consequences of the ongoing reform and the simultaneous development of their own, unique tools in order to preserve the fundamental properties of the domestic practice of public administration and public service, which form the foundation of Russian society.

Keywords: budget; fiscal federalism; information technology; treasury; treasury technology; national economy; public finance management; federal treasury; federal authorities; financial authorities

For citation: Korobova T.S. On the treasury structure of the state in the conditions of modern development of the public administration sector. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(3):67-78. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-3-67-78

На протяжении длительного времени основную роль в управлении централизованными фондами государства играют казначейские органы. В каждом государстве формируется своя казначейская модель, отличающаяся рядом признаков в силу факторов, обуславливающих развитие и формирование особой национальной специфики. На примерах сравнения опыта России, США и Канады ниже рассматриваются восемь факторов, влияющих на формирование и развитие структуры органов казначейства.

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА, СОЗДАЮЩАЯ ПРАВОВУЮ ОСНОВУ ДЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА

В отличие от частного сектора, все операции и процессы, протекающие в секторе государственного управления, должны регулироваться соответствующими нормативно-правовыми актами. В целях анализа подразделим их на четыре условные группы:

1) *базовые нормативно-правовые акты*, регламентирующие государственное и бюджетное устройство, бюджетные (межбюджетные) отношения и устанавливающие сферу деятельности, роль, полномочия и задачи казначейских органов, а именно: конституция, уставы, кодексы, бюджетное законодательство, порядок ведомственного устройства сектора государственного управления. На основе этих актов определяются административно-территориальное деление государства, масштаб и структура бюджетной системы, коли-

чество внебюджетных фондов, организация межбюджетных отношений, структура органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, в России фонды публично-правовых образований включают на федеральном и региональном уровнях не только бюджеты публично-правовых образований, но и бюджеты государственных внебюджетных фондов¹, обуславливая возникновение у Федерального казначейства дополнительных функций², реализация которых частично установлена его приказом от 21.04.2016 № 107 «Об осуществлении полномочий главного администратора (администратора) доходов бюджетов Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования Федеральным казначейством и территориальными органами Федерального казначейства».

В США на федеральном уровне все операции классифицируются на бюджетные (*on-budget*) и не включенные в бюджет (*off-budget*) процедуры, предусмотренные законом о бюджете на текущий финансовый год. Операции также подразделяются на операции федеральных фондов (*federal funds group*) и трастовых фондов (*trust funds*). Наконец, могут реализовываться небюджетные (*nonbudgetary*) операции, отражающие движение государственных

¹ Согласно ст. 13 и 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ).

² В соответствии со ст. 166.1 БК РФ и постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

фондов, не относящихся к федеральному бюджету, которые также подразделяются на включенные в закон о бюджете на текущий финансовый год (*on-budget*) и не включенные в бюджет (*off-budget*)³ операции;

2) *нормативные акты, определяющие порядок организации, структуру и функционирование самих органов казначейства*: законы, подробно раскрывающие полномочия ведомства и других участников бюджетного процесса, отдельные финансовые функции, финансовые операции, а также внутренние ведомственные приказы финансовых органов и казначейства, регулирующие организационный порядок и конкретные финансовые процессы и операции.

Например, в России деятельность Федерального казначейства регулируется постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе», в котором отмечается, что ведомство находится в ведении Минфина России и осуществляет деятельность по исполнению федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета и выполняет функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, внешнего контроля за качеством работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Механизмы размещения и управления средствами федерального бюджета регламентируются постановлением Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах», постановлением Правительства РФ от 04.09.2013 № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо» и приказом Казначейства России от 14.09.2009 № 210 «Об утверждении Порядка управления операциями со средствами на едином счете федерального бюджета».

³ В соответствии с утвержденной терминологией, используемой в бюджетной процессе США на федеральном уровне, GAO-05-734SP.

В США Департамент казначейства (*Department of Treasury*), в большинстве случаев переводимый как Министерство финансов, наделен широким кругом полномочий, включая функции финансового органа: консультирование президента по экономическим и финансовым вопросам, содействие устойчивому экономическому росту государства и повышению эффективности финансового механизма в финансовых институтах, регулирование и поддержку финансовой инфраструктуры, денежно-кредитное регулирование, формирование федерального бюджета и управление государственным долгом⁴.

Ведомственной структурой, аналогичной Федеральному казначейству Российской Федерации, является Финансово-бюджетное управление (*Bureau of the Fiscal Service*), которое реализует задачи в сфере учета, осуществляет финансовое управление и консультирование органов государственной власти, а также организаций и физических лиц; управляет единым казначейским счетом; обеспечивает федеральным ведомствам централизованные сервисы (*shared services*) в области учета и финансового управления⁵.

Основным нормативным актом США, регулирующим политику, процедуры и технологию оперативного управления бюджетными средствами, является Руководство по финансово-казначейскому управлению (*Treasury financial manual*), состоящее из четырех частей⁶, регламентирующих порядок реализации финансово-бюджетных полномочий.

В Канаде на федеральном уровне функционируют Казначейский совет (*Board of Treasury*) и его исполнительный орган — Секретариат совета казначейства (*Treasury Board of Canada Secretariat*). В соответствии с Законом о финансовом администрировании, принятом в 1985 г. (*Financial administration act, 1985*)⁷, Казначейский совет наделен законодательными функциями в пределах федеральных органов власти и преимущественно в рамках

⁴ Официальный сайт Министерства финансов США. URL: <https://www.home.treasury.gov>.

⁵ Официальный сайт Финансово-бюджетного управления США. URL: <https://www.fiscal.treasury.gov>.

⁶ 31 United States Code (U.S.C.) 331 and 3513, the Secretary of the Treasury has reporting responsibility.

⁷ Деятельность Казначейского совета также регулируется другими нормативно-правовыми актами, например Public Service Superannuation Act.

проведения бюджетной политики, заключающейся в утверждении приоритетных направлений расходов федерального бюджета; согласовании годовых и долгосрочных планов и программ федеральных ведомств и оценке их эффективности; согласовании порядка исполнения федерального бюджета; установлении порядка бюджетного учета и бюджетной отчетности; разработке мер повышения эффективности деятельности федеральных органов власти;

3) *законодательно утвержденные финансовые планы публично-правовых образований на конкретный период*, содержащие сведения об объемах бюджетных (внебюджетных) средств, участниках бюджетного процесса, кодах бюджетной классификации, особенностях процедур формирования и использования бюджетных (внебюджетных) фондов на конкретный период, осуществления мониторинга, а также сведения об их изменениях.

Например, в Российской Федерации процесс исполнения федерального бюджета в 2020 г. регулировался Федеральным законом о федеральном бюджете на 2020 г.,⁸ постановлением Правительства РФ от 24.12.2019 № 1803 «Об особенностях реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”», постановлением Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета», приказом Минфина России от 18.06.2020 № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента»;

4) *национальные стандарты бюджетного учета* (внутриведомственного учета) и бюджетной классификации, представляющие собой систему кодификации и счетов, указываемых в нормативно-правовых актах, финансовых документах и отчетах.

2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ВЫБОР МЕТОДОВ И МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В качестве второго фактора, обуславливающего специфику казначейского устройства государства,

выступают организация и выбор методов и механизмов государственного финансового контроля, осуществляемого казначейскими органами по следующим направлениям:

- контроль за соответствием объемов и назначением принятых бюджетных обязательств;
- контроль за своевременностью и правильностью начисления платежей в бюджет;
- контроль за правомерностью и эффективностью управления свободными остатками на едином казначейском счете;
- контроль за достоверностью представляемой органами государственной властью отчетности;
- контроль за деятельностью финансовых негосударственных институтов.

Методы контрольных функций зависят от нарабатанной практики управления — законодательно утвержденных процедур, выявляемых нарушений, профессионализма государственных служащих, исполнения бюджетов прошлых финансовых лет, эффективности принятых решений.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ И МОДЕЛЬ ЕДИНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА

Согласно методологии Международного валютного фонда⁹ под единым казначейским счетом (далее — ЕКС) понимается объединенная структура государственных банковских (казначейских) счетов в целях консолидации и оптимизации процессов управления государственными фондами. ЕКС позволяет технически реализовывать идею централизации фондов. Само создание ЕКС требует разработки соответствующего законодательства, внедрения финансовых механизмов, реализации контроля за его функционированием, а также дальнейшего совершенствования процессов управления ЕКС, формируя тем самым своего рода страновую специфику.

В соответствии с вышеназванной методологией выделяются четыре фактора, определяющих функционирование ЕКС:

- 1) сфера охвата совокупности ЕКС: государственных предприятий и учреждений, внебюджетных фондов и специальных счетов. При этом чем шире охват ЕКС, тем больше эффект, получаемый от централизации фондов;

⁸ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

⁹ Guide to Treasury Technology. Association for Financial Professionals, ACT (Administration) Limited and WWCP Limited / Bloomberg LP. 2016.

2) организация расчетов: вменение обязанностей основного органа центральному банку или управлению казначейства, профильному ведомству (централизованной модели) или же независимым финансовым институтам, коммерческим банкам (децентрализованной модели);

3) установление механизмов проведения финансовых операций и управления связанных с ними денежных потоков. В отдельных странах финансовые операции по бюджетным расходам утверждаются главным финансовым органом (например, министерством финансов). Имеются также страны, в которых функционирует гибридная модель: основные объемы поступлений и выплат производятся через ЕКС, а небольшие операции осуществляются через коммерческие банки, но сальдо счетов в конце операционного дня сводится на единый казначейский счет, ограничивая возможности коммерческих банков в управлении балансовыми остатками;

4) предоставление банковских услуг: осуществление финансовых платежей и выплат по бюджетным счетам через центральный банк или коммерческие банки. Так, в ряде стран с развитыми банковскими институтами счет может обслуживаться центральным банком, а в рамках отдельных операций могут привлекаться коммерческие финансовые институты. Аналогичным образом данный подход распространяется на управление ликвидностью на ЕКС.

4. СТЕПЕНЬ АВТОМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ, ВИДЫ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММНЫХ ПРОДУКТОВ

На формирование и развитие структуры органов казначейства влияют степень автоматизации процессов, виды используемых информационных технологий, а также технологический уровень функциональных программных продуктов в виде следующих механизмов:

- сервисы по осуществлению бюджетных платежей;
- базы хранения, анализа и актуализации данных (справочники, открытые и закрытые реестры и соответствующие программные приложения);
- электронные платежные инструменты (и соответствующие программные приложения), на-

пример кредитовые и дебетовые карты, иные электронно-платежные инструменты;

- программы электронной обработки бумажных носителей;
- аналитические программы (например, программа прогноза движения средств на длительный период и таргетирования остатков на ЕКС).

В США основным механизмом электронных бюджетных платежей является Автоматическая клиринговая система [*Automated Clearing House System* (далее — *ACH*)]. В 2017 г. в Правила и руководство пользования данной операционной программой были внесены изменения, совершенствующие функционирование *ACH*, например в части совершения ошибочных транзакций (некорректных платежей), действий неавторизованных пользователей, в сфере международных расчетов [8]. В США широко применяются такие программы, как *DoNotPay Program* в целях предотвращения некорректных платежей, Электронная федеральная налоговая платежная система (*Electronic Federal Tax Payment System, EFTPS*), администрирующая налоговые платежи, *Treasury Offset Program, (TOP)*, управляющая просроченными долговыми обязательствами перед федеральным бюджетом, и др.

В России Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» установлены правовые и организационные основы, а также порядок оказания платежных услуг, включая перевод денежных средств, использование электронных средств платежа. На сегодняшний день функционируют Государственная интегральная информационная система (далее — ГИИС) «Электронный бюджет»¹⁰, Единая информационная система в сфере закупок, Реестр банковских гарантий, Реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов автоматизированной системы Федерального казначейства¹¹.

Заслуживающим внимания примером развития отечественной казначейской практики является

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»».

¹¹ Доклад о результатах работы Федерального казначейства в 2017 году и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. Москва, 2018. URL: <http://www.roskazna.ru>.

возникновение понятия «казначейская технология исполнения бюджета», которое можно определить как совокупность объединенных в рамках заданного объекта контроля законодательных норм (что важно для отечественных условий) и установленных технических процедур, призванных обеспечивать полные и своевременные платежи текущего финансового года.

5. УРОВЕНЬ РАЗВИТИЯ, НАДЕЖНОСТИ И СТАБИЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ И БАНКОВСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Организация структуры органов казначейства зависит от уровня развития, надежности и стабильности национальных финансовых и банковских структур, непосредственно оказывающих влияние на применяемые механизмы и инструменты, например кассовое планирование, управление свободными остатками на ЕКС. Так, краткосрочные ценные вложения влияют на уровень доходов от управления свободными остатками на ЕКС, необходимыми для поддержания требуемого уровня ликвидности ЕКС.

6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Развитие структуры органов казначейства зависит от степени эффективности управления общественными финансами, которая подразумевает:

- уровень финансовой исполнительской дисциплины и число нарушений в сфере налогового администрирования и целевого использования бюджетных средств;
- эффективность бюджетного планирования и прогнозирования (точность и актуальность прогнозных оценок поступлений и плановых показателей выплат, предоставляемых главными администраторами и главными распорядителями);
- кадровую исполнительскую дисциплину, уровень квалификации в области управления общественными финансами, включая интерес и внимание к изменениям в законодательстве, навыки точного и корректного ввода данных в операционном управлении, документообороте и при формировании баз данных, скорость выявления и устранения ошибочных записей, а также способность к быстрому обучению и повышению квалификации.

7. СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВА

Одним из факторов, влияющих на формирование и развитие структуры органов казначейства, является уровень социально-культурного развития государства, пронизывающий все сферы общественных отношений и распространяющийся на весь спектр деятельности по исполнению бюджета, начиная от фактического формирования доходной части (уровня собираемости налоговых доходов, корректности и правомерности платежей в бюджет) и заканчивая степенью достижения промежуточных и конечных результатов использования бюджетных ресурсов в виде произведенных товаров и услуг.

8. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД ОРГАНАМИ КАЗНАЧЕЙСТВА

Степень развития и совершенствования казначейского устройства находится в прямой зависимости от стратегических целей и задач, стоящих перед казначейскими органами, и системы оценки результативности их достижения.

В течение последних двадцати лет в секторе государственного управления применяется подход, ориентированный на результат (*performance management*), согласно которому органы казначейства ежегодно подвергаются оценке эффективности и результативности. При этом полномочия казначейских органов могут не ограничиваться только операционно-контрольной функцией. Например, в США Финансово-бюджетное управление предоставляет консультационные услуги частным организациям и физическим лицам в области финансового управления и взаиморасчетов с бюджетом; в Канаде Казначейский совет принимает кадровые решения в секторе государственного управления.

В табл. 1–4 приводится спектр целей и задач деятельности казначейских органов России (табл. 1–2) и США (табл. 3–4).

В период осуществляемых преобразований в сфере государственного управления одними из центральных задач становятся внедрение и последующее постоянное обновление систем информационных технологий и безопасности. Так, среди федеральных органов власти США наибольший объем бюджетных средств на информационную безопасность (*cybersecurity funding*) в 2019 г. был выделен Министерству обороны (*Department of*

Таблица 1 / Table 1

**Стратегическая карта Федерального казначейства России на 2016–2020 гг. /
Strategic map of the Federal Treasury of the Russian Federation for 2016–2020**

Стратегические цели / Strategic goals	Задачи / Objectives
1. Обеспечить кассовое обслуживание субъектов сектора государственного управления / Provide the cash servicing of the public sector agencies	1. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и учет операций со средствами неучастников бюджетного процесса и формирование бюджетной отчетности
2. Обеспечить казначейское сопровождение средств / Provide the treasury supporting of the budgetary funds	2. Казначейское сопровождение государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения
3. Обеспечить содействие эффективному управлению финансовыми ресурсами государства / Facilitate the efficiency of the public financial management	3. Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации
4. Сформировать единое информационное пространство финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации / Form the integral information environment for the financial performance of the public entities of the Russian Federation	4. Обеспечение прозрачности и доступности информации о государственном секторе и общественных финансах. 5. Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». 6. Создание условий по обеспечению централизации ведения учета по исполнению бюджетов публично-правовых образований в органах Федерального казначейства. 7. Участие Федерального казначейства в контрактной системе
5. Обеспечить процесс совершенствования системы казначейских платежей / Improve the treasury payment system	8. Реформирование системы казначейских платежей
6. Обеспечить процесс совершенствования механизмов исполнения судебных актов и решений налоговых органов / Improvement of the mechanism of judicial acts and decisions	9. Обеспечение организации исполнения судебных актов, решений налоговых органов и обеспечение опытного внедрения организации исполнения электронного исполнительного документа по форматам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации
7. Сформировать единую информационную среду в Российской Федерации / Forming the integral informational environment in the Russian Federation	10. Создание (развитие) правовых, технологических и организационных основ систематизации и кодирования технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области
8. Обеспечить надежность функционирования Казначейства России и устойчивость казначейской системы / Provide security of the Federal Treasury of the Russian Federation and sustainability of the treasury system	11. Формирование комплексной системы государственного менеджмента в Федеральном казначействе. 12. Обеспечение функционирования и развитие информационных систем и технологий Федерального казначейства. 13. Совершенствование деятельности Федерального казначейства. 14. Создание и обеспечение условий для защиты информационных ресурсов Казначейства России

Источник / Source: Стратегическая карта Казначейства России на 2016–2020 гг. URL: [http:// www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru); Strategic map of the Federal Treasury for 2016–2020 years. URL: <http:// www.roskazna.ru>.

Таблица 2 / Table 2

Стратегические цели и задачи деятельности Федерального казначейства Российской Федерации на 2020 – 2024 гг. / Strategic goals and objectives of the Federal Treasury of the Russian Federation for 2020–2024

Объекты управления / Management objects	Задачи /Objectives
1. Формирование эффективной платежной системы / Forming an efficient payment system	Обеспечение бесперебойного функционирования системы казначейских платежей; обеспечение работы системы лицевых счетов в дистанционном режиме; создание единой информационной системы предоставления государственной поддержки юридическим лицам; формирование автоматизированного процесса санкционирования; реализация целевой модели казначейского сопровождения бюджетных целевых средств; ведение раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности у получателей средств из бюджета
2. Совершенствование системы управления государственными финансовыми ресурсами / Improvement of the public financial resources management system	Совершенствование управления финансовыми ресурсами
3. Создание эффективной системы управления государственным и муниципальными закупками, закупками отдельных видов юридических лиц / Forming an efficient management system of public contracting	Создание эффективной системы государственных и муниципальных закупок, закупок отдельных видов юридических лиц; обеспечение централизации закупок товаров, работ и услуг
4. Развитие учетной системы / Development of accounting system	Обеспечение централизации бюджетного учета и отчетности; создание условий для развития эффективной системы бюджетного (казначейского) учета государственных (муниципальных) финансов и отчетности сектора государственного управления
5. Развитие контрольной системы / Development of control system	Создание эффективного внутреннего государственного контроля; разработка моделей внешнего контроля качества работы аудиторских организаций
6. Развитие систем цифрового казначейства / Development of the digital treasury systems	Формирование Единого портала бюджетной системы; обеспечение «прослеживаемости» достижения контрольных точек и результатов федеральных и региональных проектов; проведение мер по централизации инфраструктуры федерального казначейства; введение в эксплуатацию системы «Электронный бюджет»; внедрение эффективной модели удостоверяющего центра для государственных и муниципальных органов; развитие официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru)
7. Обеспечение эффективной организации / Development of the efficient organization	Повышение эффективности государственного менеджмента в Федеральном казначействе
8. Развитие системы учета и реализации государственного и муниципального и иного имущества / Development of the public and other property accounting and selling systems	Формирование правовой, технологической и организационной базы, обеспечивающей перевод в электронный вид торгов для реализации государственного и муниципального имущества и иного имущества; переход к целевой модели учета в электронном виде сведений об арестованном, обращенном в собственность государства и ином изъятом имущества

Источник / Source: по материалам официального сайта Казначейства России / according to the website of the Russian Treasury. URL:<http://www.roskazna.ru>.

Таблица 3 // Table 3

**Стратегические цели и задачи деятельности Департамента казначейства США /
Strategic goals and objectives of the U.S. Treasury Department**

Стратегические цели / Strategic goals	Задачи / Objectives
1. Содействие экономическому росту в США / Boost U.S. economic growth	Совершенствование и внедрение налогового законодательства; Обеспечение надежной экономической базы; Повышение доверия к национальной валюте и работе ведомств; сектора государственного управления; Обеспечение свободы и честности в торговой деятельности
2. Обеспечение финансовой стабильности / Promote financial stability	Реформирование жилищного финансирования; обмен опытом с иностранными ведомствами; создание необходимой финансовой инфраструктуры и обеспечение безопасности в сфере информационных технологий
3. Содействие национальной безопасности / Enhance national security	Ликвидация стратегической угрозы; обеспечение противодействия развитию террористической деятельности и легализации преступных доходов; экономическое развитие и национальная безопасность
4. Обеспечение финансового сопровождения всем участникам финансово-экономических отношений / Transform government-wide financial stewardship	Обеспечение доступа к финансовым данным и их использованию; управление государственным долгом осуществление финансовой деятельности на федеральном уровне власти
5. Совершенствование процесса оперативного управления / Achieve operational excellence	Управление кадрами; создание и развитие казначейской инфраструктуры; взаимодействие с потребителем и обеспечение качества деятельности

Источник / Source: составлено по данным сайта «Результативность деятельности федеральных органов власти» / according to materials of the official website on performance of the U.S. federal governmental agencies. URL: <http://www.performance.gov>.

Defense) в размере 8,527 млрд долл. США и Министерству национальной безопасности (*Department of Homeland Security*) — 2,59 млрд долл. США, что составило 65,6% от общего объема расходов федерального бюджета по данной статье. Согласно полученным данным¹² мировые расходы на информационную безопасность за период 2019–2023 гг. возрастут на 10,7%, с 106,6 до 151,2 млрд долл. США.

В США государственное управление имеет черты корпоративной модели, обусловленной, с одной стороны, внутренними условиями развития по причине особой напряженной социальной атмосферы из-за участия частного сектора в оценке финансовой деятельности исполнительной власти, сравнительно более высокой вовлеченности граждан в финансово-экономические отношения с государством, а с другой стороны, социальным

расслоением, напряженностью и наличием определенных ожиданий и требований к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, что частично, на наш взгляд, объясняет децентрализацию управления. Соответственно бюджеты на уровне штатов и органов местного управления достаточно автономны; инвестиции в объекты инфраструктуры финансируются в основном за счет привлеченных средств населения и организаций; деятельность региональных и местных органов власти направлена на создание благоприятной инфраструктуры, поддержание уровня удовлетворенности населения, удержание налогоплательщиков от миграции в близлежащие штаты с наиболее благоприятными условиями жизни. Таким образом, деятельность органов власти ориентирована больше на обеспечивающую функцию (предоставление услуг, в том числе платных, и достижение необходимого уровня жизни), чем на регулирующую и регламентирующую функции, что приводит к использованию

¹² International Data Corporation, USA, цитировано по: President's budget, 2021 FY. Whitehouse, U.S. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/analytical-perspectives>.

Таблица 4 // Table 4

Стратегические задачи деятельности Финансово-бюджетного управления в разрезе стратегических задач Департамента казначейства США / Strategic objectives of the Bureau of the Fiscal Service within the strategic goals of the Department of Treasury

Стратегические задачи / Strategic objectives	Стратегические задачи / Strategic objectives
<p>4.1. Обеспечение доступа к финансовым данным и их использованию / Financial data access and use</p> <p>4.1.1. Повысить качество и доступность финансовой информации, необходимой для финансовых подразделений федеральных органов власти / Improve quality and availability of financial data for CFOs</p> <p>4.1.2. Осуществлять аналитическое сопровождение деятельности ведомств, а также помогать в оценке ее результатов и определении соответствующих направлений / Analyze and share data to effectively assess performance and determine appropriate work streams</p> <p>4.1.3. «Сворачивать» устаревающие программы в целях повышения эффективности их работы и экономии бюджетных средств / Wind down sun-setting programs responsibly, maximizing the financial benefit to taxpayers</p> <p>4.1.4. Поддерживать позицию США в международных финансово-кредитных организациях / Manage U.S. positions at multilateral institutions</p>	<p>4.2. Управление долгом / Debt management</p> <p>4.2.1. Совершенствовать аналитическую деятельность Казначейства, повышая точность и актуальность ее результатов / Improve Treasury market analytics for greater accuracy and responsiveness</p> <p>4.2.2. Разрабатывать новые программные продукты в целях удовлетворения запросов инвесторов и достижения целей эмиссионной деятельности Казначейства / Develop new products that satisfy investors' needs and help meet Treasury issuance goals</p> <p>4.2.3. Разрабатывать более усовершенствованные автоматизированные системы управления долгом, повышая их надежность и масштабность / Develop a more robust and automated Treasury Debt Issuance System that is secure and scalable</p>
<p>4.3. Финансовая деятельность на федеральном уровне / Federal financial performance</p> <p>4.3.1. Предоставлять новые аналитические инструменты и возможности специалистам финансовых подразделений федеральных органов власти для поддержки их в реализации соответствующей миссии / Provide new tools and capabilities in support of the financial management community and their respective missions</p> <p>4.3.2. Выявлять и производить периодическую оценку всех дефицитных статей основного бюджетного фонда в целях предотвращения возникновения кредитных, страховых, чрезвычайных и непредвиденных обязательств / Identify and systematically measure all General Fund exposures from credit, insurance, emergency, and contingency liabilities</p>	<p>5.3.1. Взаимодействие с потребителем и обеспечение качества предоставляемых услуг / Customer value and Experience</p> <p>5.3.2. Совершенствовать процессы управления и повышать качество взаимодействия с потребителем / Drive efficiencies and improved customer experience through continuous process improvement</p>

Источник / Source: составлено по данным сайта о результативности деятельности федеральных органов власти США / according to materials of the official website on performance of the U.S. federal governmental agencies. URL: [http:// www.performance.gov](http://www.performance.gov).

механизмов и инструментария коммерческой направленности.

В связи с этим следует выделить важную, на наш взгляд, проблему: наряду с факторами повышения эффективности управления внедрение технологий в сферу государственного финансового управления и последующее изменение административных функций и процессов неизбежно приводят к реформированию традиционного для российских условий экономико-организационного уклада, производственных связей и развитию корпоративной модели управления и появлению нового функционала, что, в свою очередь, может обуславливать утрату базовых основ и самобытности российской государственности, таких как

централизация управления, основательность, фундаментальность, независимость и самостоятельность принимаемых решений уполномоченными лицами исходя из накопленного опыта службы и профессионализма; стабильность, доверие, дисциплина, разделение труда и подведомственность полномочий; ориентация на полезный не только с экономической, но и социально-культурной точки зрения результат; ответственность и принцип служения государству и обществу, и приводит к снижению общей результативности регулирующей деятельности по следующим причинам:

- необходимость внедрения, обновления технологий, следование непрерывно совершенствуе-

мым международным стандартам в сфере информационных технологий;

- обновление стандартов и рекомендаций по разработке финансовых управленческих систем и требований к уровню эффективности управления общественными финансами и необходимости им следовать;

- перемены во внутренних организационных процессах (*change management concept*), необходимость внедрения подходов, используемых в коммерческой сфере, к обеспечению гибкости и оперативности в принятии решений на основе широкого спектра информационно-аналитического материала, многофункциональности и развитости горизонтальных связей, фрагментации функций, использованию проектных подходов, высокой интенсивности труда и одновременно повышению требований к аналитическим навыкам госслужащих, необходимости непрерывного повышения их квалификации в целях приобретения новых навыков по работе с программами;

- усиление внутреннего и внешнего контроля и необходимость создания надежной системы безопасности с учетом масштабов и ценности накапливаемой аналитической информации, что обуславливает увеличение транзакционных издержек;

- сокращение рабочих мест, что предполагает перемену в общественном укладе в сфере занятости и организации труда.

ВЫВОДЫ

В России на протяжении нескольких столетий формировалась централизованная, патерналистская модель государственного управления: строящая вертикаль власти, развитое законодательство, связь бюджетов бюджетной системы с центром и развитая сеть межбюджетных отношений, относительно высокая доля экономически активного населения, состоящего на государственной и муниципальной службе, широкий охват государством решения социальных вопросов на принципах независимости, самостоятельности, целостности, ответственности. Государство берет на себя сравнительно большую ответственность за социально-

экономическое развитие и, таким образом, имеет большую независимость в принятии управленческих решений. Государственная служба в России характеризуется высокой дисциплинарной составляющей, распределением и разграничением полномочий, фундаментальным подходом к аналитической и нормотворческой деятельности, осознанием и принятием государственными служащими ответственности за экономическое и социально-культурное развитие страны и жизни отдельных граждан, не способных зачастую о себе заботиться.

Для повышения эффективности финансовой деятельности и одновременно сохранения и развития накопленного отечественного опыта государственного управления необходимо консолидировать усилия органов власти, поддерживать централизацию, самостоятельность, размеренность, целостность и фундаментальность управленческих и социальных процессов в секторе государственного управления и в целом по стране, что соответствует задачам, поставленным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁵. Поэтому видится целесообразным создание и функционирование *единой специализированной государственной подведомственной структуры в сфере информационных технологий и компьютерных программ*, ответственной за спектр направлений, начиная с разработки, поддержки, совершенствования, обновления и заканчивая созданием надежной системы информационной безопасности. В полномочия данной структуры могли бы включаться также функции формирования отечественных стандартов по разработке технических и содержательных характеристик и требований к программам, используемым в секторе государственного управления, а также аналитическая и консультационная деятельность, взаимодействие с органами власти и органами местного самоуправления, включая изучение и анализ зарубежного опыта с учетом особенностей отечественной управленческой практики, условий, тенденций и целей развития Российского государства.

¹⁵ Пункты 3, 30, 31 Указа Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Прокофьев Е. С. Основные направления развития расходно-операционного блока Казначейства России в 2018 г. // Финансы. — 2018. — № 4. — С. 15–22. — ISSN 0869–446X.
2. Прокофьев Е. С. Расходно-операционный блок Казначейства России: итоги и перспективы // Финансы. — 2016. — № 4. — С. 29–35. — ISSN 0869–446X.

3. Катасонов В.Н. О границах науки: научное издание. — Москва: ИД «Познание», 2016. — 296 с.
4. Семенова Е. Хеджирование рисков в части управления ликвидностью на ЕКС / Материалы международной конференции, Австрия, г. Вена. Май, 2017. URL: www.roskazna.ru.
5. Терентьева В.В. Казначейские технологии как инструмент исполнения бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации: специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: автореферат диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Терентьева Вера Викторовна; Ростовский государственный экономический университет «РИНХ». — Ростов-на-Дону, 2005. — 28 с. — Библиогр.: с. 25–26.
6. Blondal J.R., Kraan D.-J. Ruffner M. Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*. 2003;3(1).
7. Chen J. C., Grimshaw Sh., Myles G. D. Testing and Implementing Digital Tax Administration. Digital Revolutions in Public Finance. *International Monetary Fund*. 2017(1):113–147.
8. Rigaud B., Arsenault P.-E. Budget governance in Canada: Comparing practices within a federation. *OECD Journal on Budgeting*. 2013(1).
9. Pattanayak S., Fainboim I. Treasury single account: an essential tool for government cash management. *International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department*. 2011(1).

REFERENCES

1. Prokofiev E. S., Main directions of the expenditures-operational block of the Federal Treasury of Russia in 2018. *Finansi = Finance*. 2018;(4):15–22. (In Russ.).
2. Prokofiev E. S. The expenditures-operational block of the Federal Treasury of Russia: results and perspectives. in 2018. *Finansi = Finance*. 2016;(4):29–35. (In Russ.).
3. Semenova E. Hedging of risks in liquidity management on TSA. In: International conf., Austria (Vien, May, 2017). URL: www.roskazna.ru. (In Russ.).
4. Katasonov V.N. About the limits of the science. Moscow: Poznanie; 2016. 296 p. (In Russ.).
5. Terent'eva V.V. Treasury technology as a tool of the budget execution in all level of the budgetary system of the Russian Federation: Avtoref. of Diss. Cand. Sci. (Econ.) Rostov-na-Donu: Rostov State University of Economics; 2005. 28 p. (In Russ.).
6. Blondal J.R., Kraan D.-J. Ruffner M. Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*. 2003;3(1).
7. Chen, J. C., Grimshaw Sh., Myles G. D. Testing and Implementing Digital Tax Administration. Digital Revolutions in Public Finance. *International Monetary Fund*. 2017(1):13–147.
8. Rigaud B., Arsenault P.-E. Budget governance in Canada: Comparing practices within a federation. *OECD Journal on Budgeting*. 2013(1).
9. Pattanayak S., Fainboim I. Treasury single account: an essential tool for government cash management. *International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department*. 2011(1).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Татьяна Станиславовна Коробова — кандидат экономических наук, старший преподаватель Департамента общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия tatianaskorobova@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Tatiana S. Korobova — Cand. Sci. (Econ.), Senior Lecturer, Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia tatianaskorobova@gmail.com

Статья поступила 12.01.2021; принята к публикации 20.04.2021.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 12.01.2021; accepted for publication 20.04.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.