

УДК 334.02

М.С. Рачек

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: rachek.marya@yandex.ru

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ ЗА ЦИФРОВЫМ РУБЛЕМ

Ключевые слова: цифровой рубль, государственный финансовый контроль, внутренний государственный финансовый контроль, внешний государственный финансовый контроль, Федеральное казначейство, Счетная палата Российской Федерации, методические подходы к государственному финансовому контролю, сквозной контроль.

В статье рассматриваются сущность цифрового рубля и перспективные методические подходы к государственному финансовому контролю за операциями (сделками), совершаемыми с цифровым рублем в секторе государственного управления. Определены характеристики цифрового рубля как самостоятельного финансового актива в соответствии с нормами действующего российского законодательства. На основе выделенных характеристик цифрового рубля выделены ключевые аспекты, проверяемые контрольными органами в ходе своей деятельности. Разработаны укрупненные направления внутреннего и внешнего государственного финансового контроля за цифровым рублем, реализуемые Федеральным казначейством и Счетной палатой Российской Федерации соответственно, а также принципы их эффективного взаимодействия в процессе осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Дополнительно разработаны перспективные направления развития системы комплексного финансового контроля и аудита в Российской Федерации при взаимодействии государственного финансового контроля с внутренним финансовым аудитом и внутренним финансовым контролем.

M.S. Rachek

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: rachek.marya@yandex.ru

METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STATE FINANCIAL CONTROL OF THE DIGITAL RUBLE

Keywords: digital ruble, state financial control, internal state financial control, external state financial control, Federal Treasury, Accounts Chamber of the Russian Federation, methodological approaches to state financial control, end-to-end control.

The article examines the essence of the digital ruble and promising methodological approaches to state financial control over transactions (transactions) made with the digital ruble in the public administration sector. The characteristics of the digital ruble as an independent financial asset are determined in accordance with the norms of the current Russian legislation. Based on the selected characteristics of the digital ruble, the key aspects that are checked by the control bodies in the course of their activities are highlighted. The enlarged directions of internal and external state financial control over the digital ruble have been developed, implemented by the Federal Treasury and the Accounts Chamber of the Russian Federation, respectively, as well as the principles of their effective interaction in the process of control and expert-analytical activities. In addition, promising directions for the development of the system of integrated financial control and audit in the Russian Federation have been developed in the interaction of state financial control with internal financial audit and internal financial control.

С 1 апреля 2023 года Центральным банком Российской Федерации (далее – ЦБ РФ) запущен в оборот цифровой рубль. Вследствие перспектив его широкого использования требуется разработка уникальных методических подходов к контролю за его использованием, при этом проводя четкое отличие между контролем, организуемым и реализуемым органами денежно-кредитного ре-

гулирования, и контролем, осуществляемым в рамках полномочий контрольно-надзорных органов. Более того, необходимо понимать отличие между внутренним и внешним контролем, а также сущностью контрольных мероприятий: понимание сущности цифрового рубля как самостоятельного объекта бюджетного (бухгалтерского) учета и рассмотрение цифрового рубля как объекта

совершения операций со средствами, например, со средствами федерального бюджета. Государственный финансовый контроль (далее – ГФК) за цифровым рублем является актуальным и интенсивно формирующимся направлением в рамках как внутреннего, так и внешнего ГФК. В целях первичного анализа требуется строгая детерминация деятельности ЦБ РФ и органов ГФК в части эмиссии и обращения цифрового рубля (рис. 1).

Объекты и методы исследования

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации можно выделить укрупненные существующие и перспективные направления деятельности органов ГФК в сфере контроля за цифровым рублем (табл. 1).

Результаты и их обсуждение

В основе осуществления ГФК за цифровым рублем следует более точно определить, к какому виду активов или обязательств будет отнесен цифровой рубль в рамках ведения бюджетного (бухгалтерского, финансового) учета (далее – учет). При выборе данного подхода необходимо помнить, что в Российской Федерации разрешено совершение сделок и (или) операций по изменению права собственности на цифровой рубль:

иными словами, разрешены такие распорядительные сделки, как возмездное или безвозмездное отчуждение, передача в залог и иные законодательно разрешенные формы. Рассмотрим основные критерии, позволяющие выдвинуть предположения об отнесении цифрового рубля к одному из объектов учета (рис. 2).

«Форма денег» применительно к цифровому рублю используется в экономическом контексте. Следовательно, цифровой рубль, несмотря на указанные характеристики, будет также выполнять все «экономические» функции привычных денег: мера стоимости, средство платежа, обращения, накопления (сбережения). Более того, цифровой рубль сам по себе будет обладать определенной экономической ценностью (отчасти товарного характера) и, следовательно, обладать оборотоспособностью. В таком случае цифровой рубль может быть классифицирован в качестве финансового актива, и методические подходы к ГФК за ним будут разработаны с опорой на данный факт. При этом необходима трансформация гражданского законодательства, так как в соответствии с ним только рубль «является законным платежным средством ... на всей территории Российской Федерации» [5].

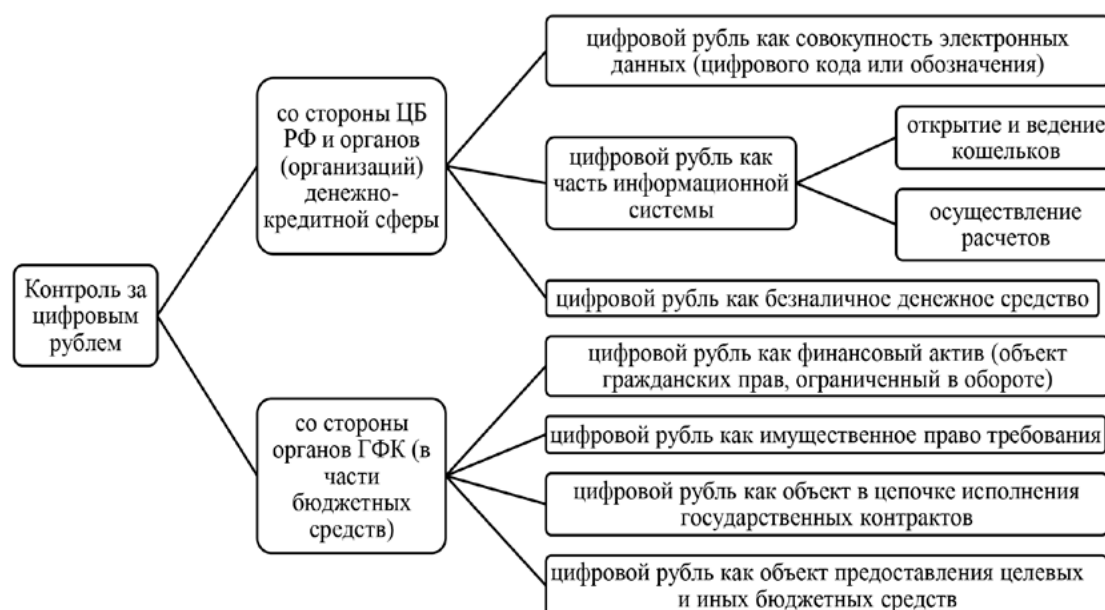


Рис. 1. Функции и полномочия ЦБ РФ и органов ГФК в части цифрового рубля [1, 2]

Таблица 1

Укрупненные полномочия органов ГФК в сфере контроля за цифровым рублем [3]

Внутренний ГФК	Внешний ГФК
Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере бюджетных правоотношений и операций с эмиссией, движением и использованием цифрового рубля, в том числе операций по выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	
Контроль за соблюдением положений государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров (соглашений), заключенных во исполнение указанных, о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в цифровых рублях, а также по операциям, соответствующим иным видам финансового обеспечения (при необходимости)	
Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере ведения бюджетного (бухгалтерского, финансового) учета, составлению и представлению отчетности, в том числе государственных учреждений, по операциям с цифровым рублем	Контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормам законодательства процессов составления и представления бюджетной (бухгалтерской, финансовой) отчетности, в том числе отчетности об исполнении бюджета, по операциям с цифровым рублем
Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд, совершаемых с оплатой цифровым рублем	
Контроль качества и достоверности результатов предоставления и (или) использования бюджетных средств по операциям с цифровым рублем	
Анализ финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля или отдельных направлений его деятельности по использованию цифрового рубля в пределах своей финансово-хозяйственной деятельности	

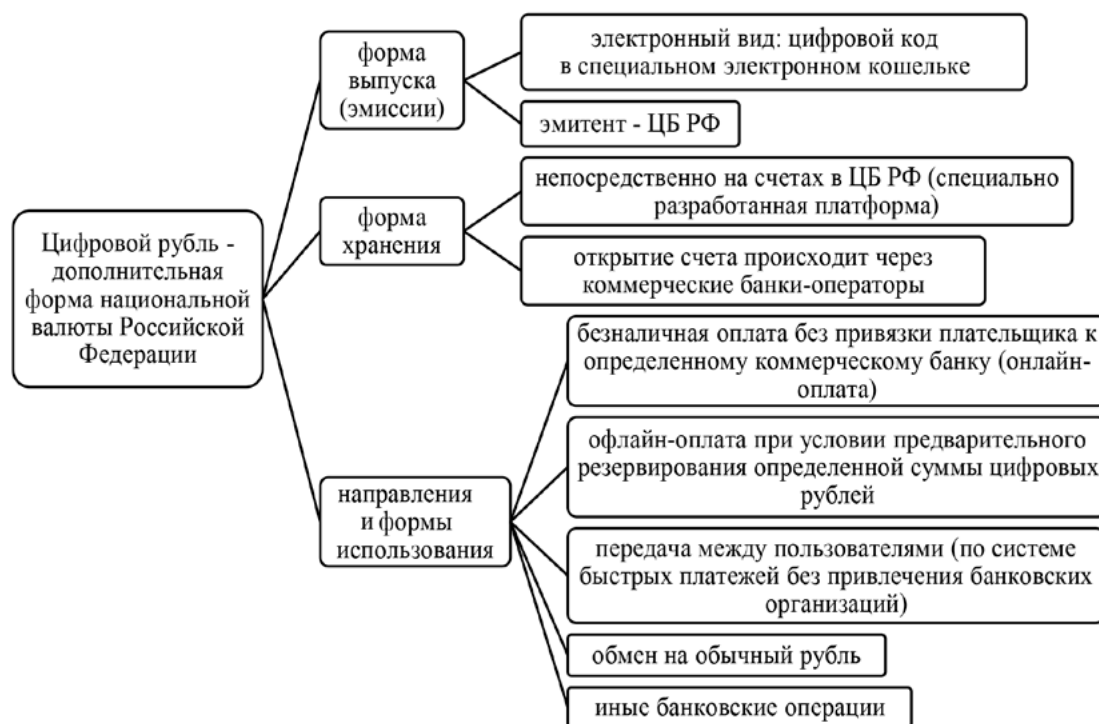


Рис. 2. Основные характеристики цифрового рубля [4]

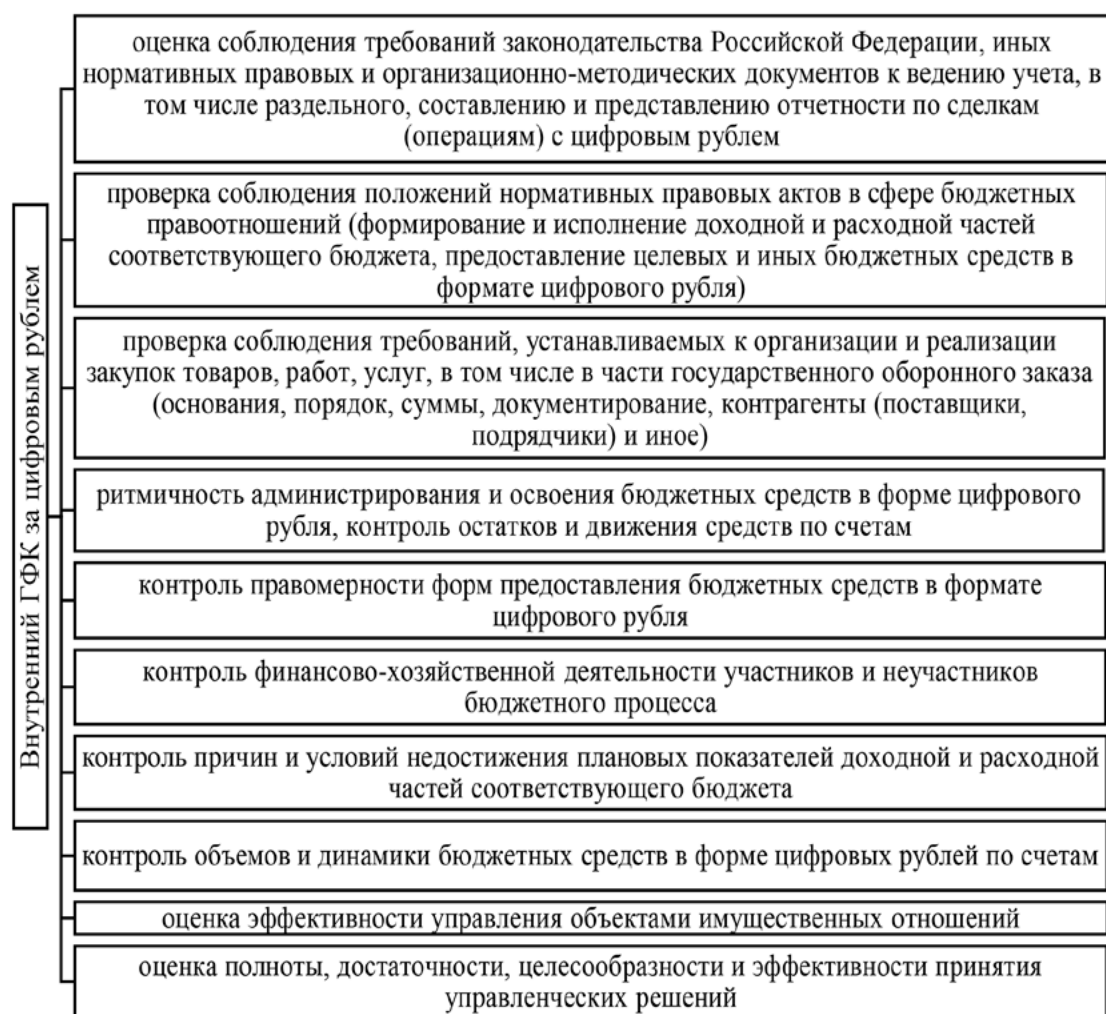


Рис. 3. Деятельность Федерального казначейства в рамках внутреннего ГФК за цифровым рублем

Объектами ГФК за цифровым рублем могут быть: участники бюджетного процесса, в том числе финансовые органы; Центральный банк Российской Федерации, организации денежно-кредитной сферы; государственные бюджетные и автономные учреждения; государственные унитарные предприятия; государственные корпорации; государственные и публично-правовые компании; иные получатели средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании соответствующих договоров (соглашений, контрактов), исполнители (поставщики, подрядчики) по договорам (контрактам, соглашениям), заключенным по вопросам предоставления средств из соответствующего

бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе индивидуальные предприниматели.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить дополнительные элементы цифрового рубля как финансового актива, проверка которых должна обеспечиваться органами ГФК [6]: установление целей принятия к учету (выполнение цифровым рублем ранее указанных функций); порядок, сроки, полнота признания в бюджетном (бухгалтерском, финансовом) учете, определение стоимости принятия к учету, последующая классификация в группу финансовых активов «Денежные средства»; отражение на специальных бюджетных (бухгалтерских) счетах; реклассификация

в случае изменения целей его использования, отражение соответствующих операций по выбытию из одной группы и отражению в другой, соблюдение неизменности стоимости цифрового рубля; раскрытие информации в бюджетной (бухгалтерской, финансовой) отчетности, в том числе при реклассификации; порядок, сроки организации проведения и проведение инвентаризации финансовых активов, полнота и достоверность составленных по ее итогам документов; определение признаков обесценения цифрового рубля как финансового актива, надлежащее оформление факта обесценения, а также достоверность проведения расчетов влияния факта обесценения на сумму будущих денежных

потоков; достоверность расчета убытка от обесценения цифрового рубля, полнота и своевременность его отражения в бюджетном (бухгалтерском, финансовом) учете; прекращение признания (выбытие) цифрового рубля при осуществлении операций (выплате), приостановлении операций (замораживанию или блокированию средств) и в соответствии с иными фактами хозяйственной жизни; достоверность отчетности по операциям с цифровым рублем; обоснованность прогнозов использования цифрового рубля в обозримом будущем.

Проверка данных аспектов должна быть обеспечена Федеральным казначейством в рамках мероприятий внутреннего ГФК.



Рис. 4. Деятельность Счетной палаты Российской Федерации по внешнему ГФК за цифровым рублем

В круг вопросов, связанных с цифровым рублем, следует включить использование (предоставление) целевых и иных бюджетных средств, в том числе межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, а также кредитов, обеспеченных государственными гарантиями. Состав документов, необходимых для контроля за цифровым рублем, следует устанавливать органам ГФК самостоятельно с учетом специфики направлений реализуемого ими контроля. Это могут быть как документы бюджетного (бухгалтерского, финансового) учета, бюджетной (бухгалтерской, финансовой) отчетности, так и ведомственные (внутренние) акты объекта контроля, его карты рисков, неунифицированные формы отчетности и иные необходимые документы. В качестве объекта совершения сделок (например, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, передачи прав собственности и иных) проверка цифрового рубля должна быть обеспечена с учетом специфики совершаемых действий. Например, для деятельности, связанной со сделками в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд будет использоваться имеющаяся методика проверки соблюдения закупочного законодательства, реализации механизма смарт-контрактов, в том числе на аккредитивы, залоговые счета, эскроу [7], а для деятельности, связанной с переходом прав собственности на имущество – методики проверки соблюдения имущественного законодательства, а также требований в сфере ведения соответствующих видов учета, составления и представления соответствующих видов отчетности. В качестве детализации указанных направлений контроля следует рассмотреть сделки (операции), совершаемые в режиме офлайн, а для смарт-контрактов – предусмотреть их «маркировку» в целях недопущения нецелевого использования бюджетных средств в целях их полного автоматизированного контроля [8]. При последующем расширении функций и полномочий Федерального казначейства в части цифрового рубля целесообразно учитывать деятельность по исполнению

публичных нормативных обязательств перед гражданами, распределение государственных субсидий населению [9]. Отдельный контроль необходим за реализацией государственного оборонного заказа.

Дополнительно следует задуматься об автоматизации отдельных бизнес-процессов внутреннего финансового аудита (далее – ВФА) и внутреннего финансового контроля (внутреннего контроля) (далее – ВФК (ВК)) конечных получателей цифрового рубля как потенциальной информационной базы для проведения ГФК. Например, видится необходимым полный переход на применение первичных учетных документов, сформированных по принципу однократного ввода, что обеспечит оперативность, прозрачность и достоверность представляемой информации. В случае автоматизации процессов ВФА и ВФК (ВК) деятельность в сфере ГФК будет проводиться по «остаточному» принципу: основные виды рисков, нарушений (недостатков) при реализации мероприятий с цифровым рублем будут идентифицированы «внутри» получателей цифрового рубля, что позволит реализовать «точечный» ГФК. Рассмотренный метод будет способствовать повышению эффективности ГФК, при этом наиболее грамотным решением будет закрепить его также за Федеральным казначейством в рамках реализации внутреннего ГФК. Конкретные направления внутреннего ГФК представлены на рисунке 3.

Деятельность Счетной палаты Российской Федерации в части внешнего ГФК должна быть сосредоточена на вопросах стратегического аудита и аудита эффективности. В процессе обязательного взаимозачета результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых в перспективе Федеральным казначейством, на уровне внешнего ГФК будут реализованы следующие направления тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (рис. 4).

Таким образом, понимание сущности цифрового рубля в различных экономических ситуациях, а также разграничение функций и полномочий органов ГФК позволит выстроить эффективную систему контроля за ним.

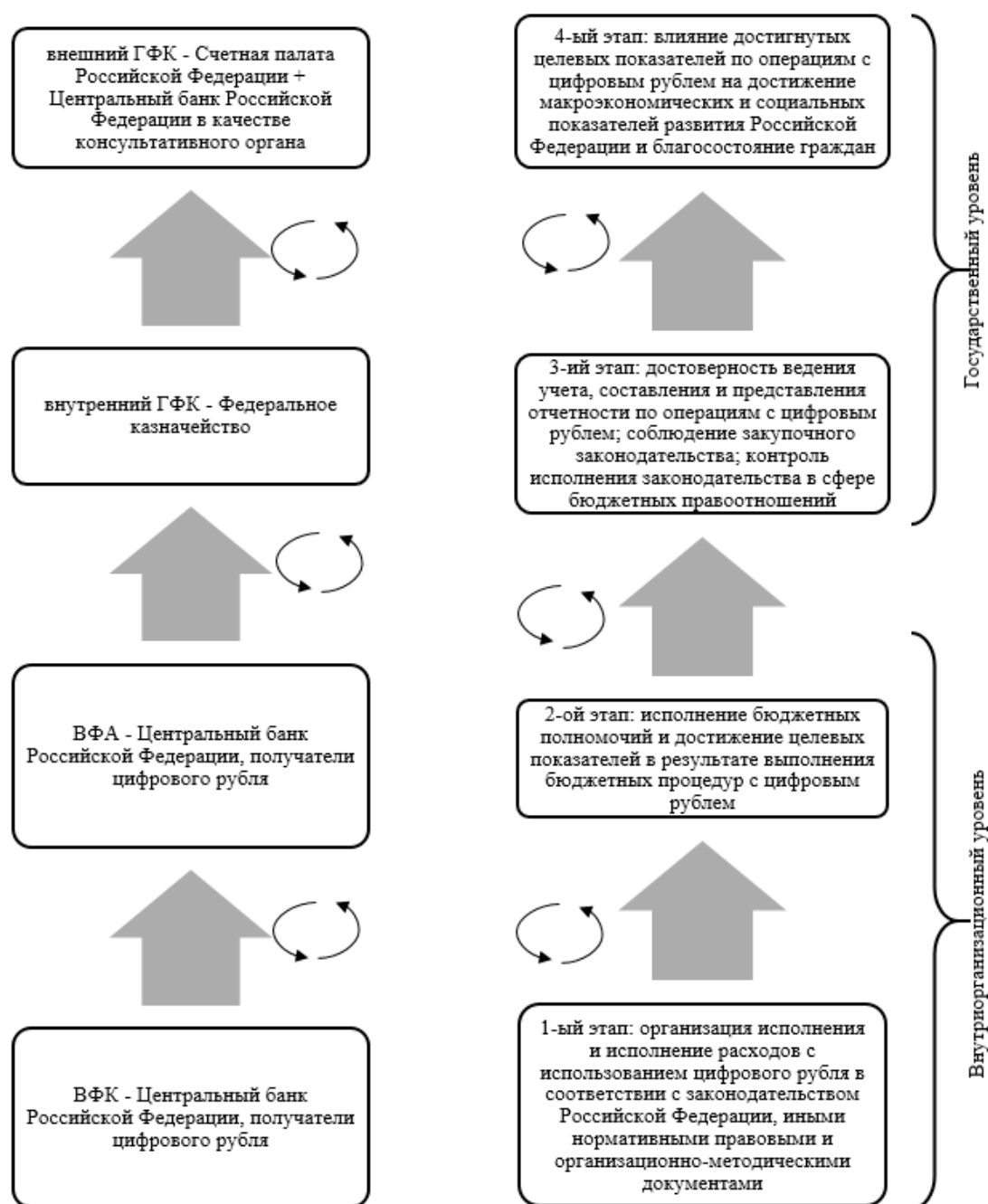


Рис. 5. Перспективная модель системы сквозного контроля за цифровым рублем

Выводы

Новыми принципами организации и реализации ГФК должны стать (за исключением сложившихся принципов, реализуемых в контрольной деятельности на сегодняшний день) [10]: комплексность и системность организации и осуществления контроля; прослеживаемость движения цифрового рубля

на всех этапах операций, обеспечение целевого, правомерного и эффективного использования бюджетных средств; пропорциональность объема контроля возложенным на субъект контроля полномочиям; экономичность осуществления контроля; рациональная периодичность проведения контроля; взаимозачет результатов предыдущих этапов контроля; превентивный характер этапов контроля.



Рис. 6. Концепция теории изменений в системе сквозного контроля на микроуровне (в органе контроля (аудита))

В соответствии с фактом, что ГФК за цифровым рублем не может быть реализован в отрыве от ВФК и ВФК (ВК), в будущем предлагается организация и реализация системы сквозного контроля за цифровым рублем, объединяющего все вышеназванные виды контроля (аудита) в единую поэтапную систему. Многими экономистами система сквозного контроля определяется в качестве решения следующих проблем [11-13]: отсутствие единых правовых и организационно-методических подходов к обеспечению организации и реализации этапов контроля (аудита); неучет сквозного целеполагания и планирования контрольной (аудиторской) деятельности; наличие управленческого разрыва между поставленными целями осуществления контроля (аудита) и достигнутыми (планируемыми) результатами вследствие неразработанности четких мер его осуществления и непонимания последовательности их осуществления; низкая скорость (как и низкое качество) информационного взаимодействия органов контроля (аудита) разных уровней, затрудняющая обмен опытом и взаимозачет результатов деятельности; формальная реализация риск-ориентированного подхода вследствие его «устаревания»; недо-

статочность оценки «конечной стоимости», создаваемой в ходе реализации контроля (аудита), в виде макроэкономических и социальных положительных эффектов (отсутствие обратной связи от граждан); экономическая неадекватность проведения контрольных (аудиторских) мероприятий и иные.

В течение последних десятилетий отечественными экономистами предлагается и соответствующе обосновывается закрепление в законодательстве Российской Федерации термина «сквозной контроль», в состав которого будут включены все виды финансового контроля и аудита, имеющиеся в российской практике. Данная система может быть успешно применена в организации и реализации контроля за цифровым рублем. Каждая операция с цифровым рублем от начала его эмиссии до расходования непосредственными получателями будет контролироваться на соответствующем этапе. Укрупненный вид такой системы контроля может быть представлен в следующем виде, при этом наиболее грамотным будет выделение внутреннего и внешнего ГФК на государственном уровне рассматриваемой системы, а ВФА и ВК (ВФК) – на внутриорганизационном уровне рассматриваемой системы (рис. 5).

Необходимо отметить, что в основе данной системы находится концепция теории изменений, процессный и причинно-следственный подход. Понимание концепции теории изменений способствует визуализации наиболее полного и понятного последовательного перечня действий по осуществлению финансового контроля и аудита уполномоченными органами (лицами) с привязкой инструментов к конкретным результатам их проведения и этапам реализации мероприятий с цифровым рублем. Примечательно, что исключается привязка к конкретным методам сбора, обработки данных и последующей оценки информации. Вследствие заранее установленной детализации процессов финансового контроля и аудита происходит детализация промежуточных и конечных результатов управления цифровым рублем, способствующая повышению степени гибкости их измерения.

Таким образом, система сквозного контроля за формированием и использованием ФНБ на микроуровне (на уровне

органов контроля и аудита) с учетом вышеизложенного может рассматриваться в следующем виде (рис. 6).

Таким образом, рассмотренный подход к организации системы сквозного контроля позволяет совершенствовать процессы планирования и реализации инициатив субъектов контроля, достичь продуктивного консенсуса между ними. Определение «контекстных условий» контрольной (аудиторской) деятельности способствует укреплению научной обоснованности такой деятельности, а изменение результатов ее реализации помогает в процессе определения рисков, внутренних и внешних допущений (условий) контрольной (аудиторской) деятельности.

Благодарности

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Научный руководитель: Исаев Э.А.

Библиографический список

1. Василевская Л.Ю. Цифровой рубль: взгляд цивилиста на проблему // Lex Russica (Русский закон). 2023. № 1 (194). С. 9-19.
2. Абдреев Т.И. Правовой аспект осуществления финансового контроля в условиях трансформации // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики. 2022. С. 244-246.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
4. Концепция цифрового рубля, подготовленная Банком России / Доклады для общественных консультаций. [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (дата обращения 28.05.2023).
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
6. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.06.2020 № 129н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов «Финансовые инструменты».
7. Сергеева А.Д. Основные виды рисков внедрения цифрового рубля в обращение и возможные изменения в системе внутреннего контроля в кредитных организациях // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 9-1 (60). С. 186-190.
8. Саадулаева Т.А., Шляхтина И.А. Цифровой рубль как механизм обеспечения финансовой безопасности государства // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022. № 6-2 (88). С. 135-139.
9. Карпина О.И., Костоглодова Е.Д. Государственный финансовый контроль за цифровым рублем // Аудиторские ведомости. 2022. № 4. С. 74-78.
10. Безуглый Э.А., Дудаев А.Б., Ткаченко В.В. О концепции внедрения цифрового рубля на территории Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 96-100.

11. Экспертная записка Счетной палаты Российской Федерации. Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России. 2020, № 1 (1). // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/AuditInsights.pdf?ysclid=lfatz1dztw164564751> (дата обращения 28.05.2023).
12. Быковская Ю.В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 202-209.
13. Волкова О.А., Скворцов А.О., Щеглов В.Ю. Проблемы финансового контроля в Российской Федерации // Вестник Пензенского государственного университета. 2021. № 1 (33). С. 39-41.