



**Анастасия Олеговна  
ЛОГВЕНЧЕВА,**

аспирант кафедры  
финансового права

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)

[logw.nastya@gmail.com](mailto:logw.nastya@gmail.com)

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Правовые основы автоматизации деятельности Федерального казначейства в сфере государственного финансового контроля: проблемы использования информационных систем

**Аннотация.** Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г. определяет различные направления обеспечения экономической безопасности, одним из которых является совершенствование деятельности контрольных органов, в том числе Федерального казначейства, что, в свою очередь, осуществляется посредством применения различных мер, в частности, информационных, к которым относится создание и организация информационных систем, направленных на автоматизацию контрольной деятельности. Непосредственно анализу правового регулирования данных информационных систем посвящено представленное исследование.

В статье рассмотрены правовые основы организации и функционирования информационных систем, указанных в письме Минфина России № 02-10-07/74315, а именно ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет», ГИС «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» и ГИС «Единая информационная система в сфере закупок».

Помимо этого, представлено исследование правового регулирования систем, не упомянутых Минфином России в числе способствующих проведению государственного финансового контроля — Автоматизированной системы планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях и ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности». Установлена невозможность применения второй из названных систем при проведении мероприятий государственного финансового контроля.

В заключении представлены конкретные направления использования рассмотренных информационных систем при проведении контрольных мероприятий Казначейством России.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, контроль в сфере закупок, информационные системы, электронный бюджет, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ, стратегия экономической безопасности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.178-190

**A. O. LOGVENCHEVA,**

*postgraduate student of Department in financial law  
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

**logw.nastya@gmail.com**

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**Legal bases of automation of Federal Treasury activities  
in the field of state financial control:  
problems of using information systems**

**Abstract.** *The strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030 defines various directions of ensuring economic security, one of which is to improve the activities of control bodies, including the Federal Treasury, which, in turn, is carried out through the application of various measures, in particular, information, which includes the creation and organization of information systems aimed at automating control activities. The presented research is devoted directly to the analysis of the legal regulation of these information systems.*

*The article discusses the legal foundations of the organization and functioning of information systems specified in the Letter of the Ministry of Finance of the Russian Federation No. 02-10-07/74315, namely the GIS of public Finance management "Electronic Budget", GIS "Official website of the Russian Federation in the information and telecommunications network "Internet" for posting information on the implementation of state (municipal) financial audit (control) in the field of budgetary legal relations" and GIS "Unified Information System in the field of procurement". In addition, a study of the legal regulation of systems not mentioned by the Ministry of Finance of the Russian Federation among those contributing to the conduct of state financial control is presented — an automated system for planning control and supervisory activities of the Federal Service for Financial and Budgetary Supervision in executable modules and GIS "Standard cloud solution for automation of control (supervisory) activities". The impossibility of using the second of these systems when carrying out state financial control measures has been established. In conclusion, the specific directions of the use of the considered information systems in carrying out control measures by the Treasury of Russia are presented.*

**Keywords:** *state financial control, procurement control, information systems, electronic budget, Federal Treasury, Accounts Chamber of the Russian Federation, economic security strategy.*

**Введение**

Вопросам совершенствования государственного финансового контроля (далее — ГФК) уделено особое внимание на высшем государственном уровне. Одним из актов, отражающих значимость ГФК, является Стратегия экономической безопас-



ности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup> (далее — Стратегия). Непосредственно проблеме развития контрольной деятельности посвящены два положения Стратегии.

С одной стороны, основополагающей категорией данного акта выступает «обеспечение экономической безопасности», которое представляет собой реализацию комплекса установленных мер. Стратегия содержит открытый перечень видов мер. В частности, отмечены информационные меры, однако содержание данного понятия не раскрыто. Тем не менее в акте закреплены методы осуществления информационно-аналитической поддержки, к которым относится функционирование информационных систем, хотя конкретные системы также не установлены.

С другой стороны, определены направления государственной деятельности в сфере обеспечения экономической безопасности, а также соответствующие им задачи, одна из которых заключается в совершенствовании деятельности контрольных органов. В силу того, что данные контрольные органы прямо не названы в тексте Стратегии, для установления возможности отнесения конкретного органа к числу упомянутых следует обратиться к показателям экономической безопасности, при исследовании которых необходимо выделить два критерия: дефицит федерального бюджета и объем государственного долга.

Можно предположить, что органом, ответственным за предоставление информации о значениях данных показателей, является Федеральное казначейство. В качестве обоснования этого утверждения представляется необходимым привести следующий аргумент: Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета, а также проведение операций, связанных с погашением государственного долга<sup>2</sup>. Помимо этого, оно наделено соответствующими полномочиями по проведению внутреннего ГФК.

Таким образом, Казначейство России считается одним из контрольных органов, деятельность которого нуждается в совершенствовании, которое обеспечивается посредством создания информационных систем.

Прежде чем перейти к исследованию информационных систем, способствующих выполнению функций Казначейства России в области ГФК, необходимо отметить, что нормативные правовые акты не содержат их полного перечня. Информация о системах представлена на официальном сайте органа<sup>3</sup>, а также в итоговых докладах о результатах деятельности и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу<sup>4</sup> (далее — Итоговые доклады Казначейства). Кроме

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908 ; приказ Федерального казначейства от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>3</sup> Государственные информационные системы // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/gis/> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>4</sup> Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://>

того, отсутствует классификация систем в зависимости от выполняемых функций, что обусловлено тем, что системы, как правило, обеспечивают реализацию полномочий Казначейства России в различных сферах.

Вопрос о том, какие информационные системы используются уполномоченными органами при проведении ГФК, был разъяснен в письме Минфина России от 17.12.2015 № 02-10-07/74315<sup>5</sup> (далее — письмо Минфина России № 02-10-07/74315). В данном акте отмечены следующие системы:

- государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС ЭБ);
- государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (далее — ГИС ЕСГФК);
- государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок».

Помимо этого, следует охарактеризовать другие системы, не названные Минфином России в числе способствующих проведению ГФК, однако с помощью которых также потенциально возможно осуществление контрольных мероприятий Казначейством России:

- Автоматизированную систему планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях;
- государственную информационную систему «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

### **Подсистема финансового контроля государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»**

Изучение механизма автоматизации контрольной деятельности с помощью информационных систем предлагается начать с исследования правового регулирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

[roskazna.gov.ru/upload/iblock/ea/itogovyy-doklad-za-2019-god\\_131\\_pr\\_06\\_03\\_2020\\_ver1\\_.docx](https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/ea/itogovyy-doklad-za-2019-god_131_pr_06_03_2020_ver1_.docx) (дата обращения: 30.04.2021) ; Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2020 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/1d5/doklad-proekt-na-10.03.2021.docx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>5</sup> Письмо Минфина России от 17.12.2015 № 02-10-07/74315 «Об информационных системах, обеспечивающих прозрачность внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



Концепция создания и развития ГИИС ЭБ<sup>6</sup> (далее — Концепция) утверждена в 2011 г. Согласно этому документу в рамках ГИИС ЭБ было запланировано создание подсистемы финансового контроля, целями деятельности которой выступают:

- автоматизация контрольных функций органов ГФК;
- анализ проведения уполномоченными субъектами внутреннего финансового аудита (далее — ВФА);
- анализ осуществления органами исполнительной власти и местного самоуправления функций по ведомственному контролю;
- контроль устранения нарушений.

Позднее планы по созданию подсистемы финансового контроля были подтверждены в постановлении Правительства РФ от 30.06.2015 № 658<sup>7</sup> (далее — постановление № 658), которое, однако, не содержит информации о данном модуле. Тем не менее в акте отмечено, что функции оператора в части централизованных подсистем, которой является подсистема финансового контроля, осуществляют два органа — Минфин России и Федеральное казначейство.

Несмотря на планирование создания модуля в 2011 г. и последующее подтверждение этого положения в 2015 г., он был организован лишь в 2019 г., о чем свидетельствуют Итоговые доклады Казначейства, в которых в качестве основного аргумента, обосновывающего выбор именно этого временного периода, обозначено принятие Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ<sup>8</sup>, посредством которого в главу 26 Бюджетного кодекса РФ, посвященную регулированию ГФК, были внесены значительные изменения.

Предложенное объяснение представляется неоднозначным в силу того обстоятельства, что поправки, конкретизирующие нормы БК РФ в сфере ГФК, вносились и ранее. Так, в 2015 г. был принят Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ<sup>9</sup>, в тексте которого нашли отражение изменения в порядке проведения и оформления результатов ГФК и в порядке осуществления ВФА. Однако за принятием данного акта не последовало внедрение подсистемы финансового контроля, хотя в том же 2015 г. начали функционировать единый портал бюджетной системы РФ и 6 модулей ГИИС ЭБ<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>10</sup> Доклад заместителя руководителя Федерального казначейства Д. С. Гришина «Текущее состояние и перспективы развития Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет” и вопросы

Важно подчеркнуть, что по состоянию на апрель 2021 г. сведения о функционировании подсистемы немногочисленны, в частности в Итоговых докладах Казначейства отмечены лишь факт создания и будущие направления использования подсистемы.

Задачи, реализация которых ранее предусматривалась в рамках подсистемы, в настоящее время выполняются на основе других компонентов ГИИС ЭБ. В подтверждение данного положения можно привести два примера.

Во-первых, паспорта объектов контроля, содержащие исчерпывающую информацию о конкретных объектах ГФК, сформированы на базе подсистемы информационно-аналитического обеспечения.

Во-вторых, Казначейство России планирует приступить к автоматизации анализа проведения ВФА только в 2022—2023 гг., хотя данная функция также должна осуществляться с помощью созданной подсистемы финансового контроля.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что модуль финансового контроля ГИИС ЭБ находится в начале своего развития. Однако в ходе дальнейшего совершенствования и полноценного формирования в соответствии с Концепцией подсистема будет обеспечивать автоматическое проведение как мероприятий ГФК, так и анализа исполнения контрольных функций уполномоченными органами.

**Государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений»**

Следующая информационная система, упомянутая в письме Минфина России № 02-10-07/74315, — государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений»<sup>11</sup>, оператором которой стала Счетная палата РФ.

Одна из функций ГИС ЕСГФК — обмен информацией с другими системами, в том числе с системами, оператором которых выступает Федеральное казначейство. Исследование правового регулирования особенностей осуществления взаимодействия посредством использования ГИС ЕСГФК необходимо предварить

технологического обеспечения деятельности Федерального казначейства» // URL: <http://www.roskazna.ru/upload/iblock/8eb/grishin-ds.pptx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>11</sup> Приказ Счетной палаты РФ и Минфина России от 25.12.2015 № 128/214н «Об утверждении Положения о государственной информационной системе “Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 29.





следующим замечанием: ранее порядок обмена информацией между Счетной палатой РФ и Казначейством России был закреплен только в Соглашении об информационном взаимодействии<sup>12</sup> (далее — Соглашение), которое действует и по настоящее время.

Однако положения, закрепленные в Соглашении, не соответствуют принципу взаимности, что выражается в следующем: Казначейство России передает информацию об операциях с бюджетными средствами и отчетные документы по исполнению бюджетов, в свою очередь, Счетная палата РФ представляет значительно меньший объем сведений, а именно информацию о контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях в отношении Казначейства России и его территориальных органов.

В отличие от вышеописанного порядка, взаимодействие в ГИС ЕСГФК базируется на том, что органы обязаны размещать информацию и документы о планах и результатах мероприятий ГФК в полном объеме.

Каждый участник ГИС ЕСГФК отнесен к одной из трех групп. Счетная палата РФ и Федеральное казначейство, будучи органами ГФК, включены в первую группу, члены которой уполномочены на ознакомление со всей информацией, размещенной в системе, а также на получение сведений в пределах своей компетенции, из чего следует, что указанные органы имеют полный и равный доступ к информации о планируемых и прошедших контрольных мероприятиях друг друга.

Однако данное положение не исключает проведения различными контрольными органами проверок одних и тех же субъектов на предмет соблюдения идентичных требований за одинаковый отчетный период. В целях подтверждения указанного заключения можно обратиться к судебным актам<sup>13</sup>, которые вынесены по заявлениям о признании недействительными актов, принятых по результатам контрольных мероприятий: заявители в обоснование своих требований ссылались на результаты аналогичных контрольных процедур, проведенных в отношении них другими органами ГФК.

В целях предотвращения подобных ситуаций на законодательном уровне следует проработать вопрос о недопущении дублирования контрольных процедур в отношении одного субъекта, что можно достичь посредством проведения совместных мероприятий, в связи с чем необходимо определить порядок взаимодействия органов при осуществлении контрольной деятельности. В описанной ситуации роль ГИС ЕСГФК будет выражаться в организации планирования совместных контрольных мероприятий посредством сопоставления планов деятельности соответствующих органов.

<sup>12</sup> Соглашение об информационном взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (заключено в г. Москве 16.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>13</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2020 № Ф08-3659/2020 по делу № А15-4480/2019; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.04.2018 № Ф03-1330/2018 по делу № А24-3503/2017 // СПС «КонсультантПлюс». Документы опубликованы не были.

## Государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок»

Наконец, последняя система, отмеченная в письме Минфина России № 02-10-07/74315, — государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок» (далее — ЕИС), функционирование которой регулируется нормами Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>14</sup> (далее — Закон № 44-ФЗ) и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ<sup>15</sup> (далее — Закон № 223-ФЗ). Более подробное описание порядка деятельности ЕИС представлено в Законе № 44-ФЗ, в котором данному вопросу посвящены две статьи, одна из которых определяет цели создания ЕИС, а также документы, содержащиеся в системе. В частности, среди документов, которые обязательны для размещения в ЕИС, указаны результаты мониторинга и контроля в сфере закупок.

Учитывая, что в Законе № 44-ФЗ упомянуты две близкие по смыслу категории — мониторинг и контроль, представляется необходимым конкретизировать соотношение данных дефиниций.

Определение мониторинга представлено в ч. 1 ст. 97 Закона № 44-ФЗ, на основе исследования которой можно выделить его отличительные черты:

- представляет собой систему постоянного наблюдения;
- фактическое содержание процедуры заключается в сборе, обобщении, систематизации и оценке информации об осуществлении закупок.

В отличие от мониторинга, дефиниция контроля в сфере закупок в Законе № 44-ФЗ не закреплена, однако анализ норм ст. 1 и ст. 99, а также постановления Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576<sup>16</sup> позволяют выделить два признака. Во-первых, контроль осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок. Во-вторых, контроль не является постоянной процедурой, а характеризуется периодичностью, которая, однако, прямо не установлена.

В нормативных правовых актах обозначено только требование об охвате проверок — закупки за 3 года до даты начала проведения контрольного мероприятия. Кроме того, установлена продолжительность плановой проверки с учетом возможности ее продления — от 20 до 40 рабочих дней. В свою очередь, длительность внеплановой проверки, учитывая проверки закупок, сведения о которых составляют государственную тайну, может варьироваться от 10 до 30 дней.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений» // СЗ РФ. 2020. № 41. Ст. 6420.





Несмотря на указанные отличия между контролем и мониторингом в сфере закупок, из Итоговых докладов Казначейства, а также из официальных заявлений представителей Казначейства России<sup>17</sup> следует, что контроль проводится посредством использования модуля «Риск-мониторинг» подсистемы «Мониторинг закупок» ЕИС. Основной функциональной возможностью данного модуля в сфере контроля является автоматический отбор объектов проверок — заказчиков<sup>18</sup>. Помимо этого, компонент «Риск-мониторинг» способствует выполнению Казначейством России задач по контролю за непревышением включенного в планы-графики объема финансового обеспечения над доведенным до заказчика объемом.

Особенности правового регулирования указанного вида контроля установлены в постановлении Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193<sup>19</sup>, в соответствии с которым проверки всех документов, перечисленных в п. 4 данного постановления, осуществляются в электронном виде, за исключением рассмотрения:

- документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну;
- документов о проведении закупок у единственного поставщика, в некоторых случаях, предусмотренных в ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. В частности, недопустима электронная проверка документов об осуществлении закупок у единственного поставщика, определенного актом Президента РФ.

Помимо вышеназванных направлений автоматизации контроля в сфере закупок, с 1 января 2020 г. на базе ЕИС функционирует механизм электронного активирования. В нормативных правовых актах дефиниция и особенности данной категории не установлены. Однако, основываясь на совместном письме Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № 14-00-06/27476, № АС-4-15/26126@<sup>20</sup> и на официальной информации<sup>21</sup>, можно представить следующее определение: электронное активирование — функционал ЕИС, обеспечивающий формирование и подписание электронной подписью

<sup>17</sup> Доклад заместителя руководителя Федерального казначейства А. Т. Катамадзе «Новые подходы Федерального казначейства к осуществлению контроля в сфере государственных закупок 2019—2020 годов» // URL: <http://sovet-gosfinkontrol.ru/images/docs/Katamadze2019.pptx> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>18</sup> Доклад руководителя Федерального казначейства Р. Е. Артюхина «Об итогах работы Казначейства России за 2019 год и планах на 2020 год» // URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/658/prezentatsiya-r.e.-artyukhina.pdf> (дата обращения: 30.04.2021).

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”, и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

<sup>20</sup> Письмо Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № 14-00-06/27476, № АС-4-15/26126@ «Об электронном документообороте документов о приемке товаров (выполнении работ, оказании услуг), сформированных с использованием Единой информационной системы в сфере закупок» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2020. № 3.

<sup>21</sup> Интервью заместителя руководителя Федерального казначейства А. Т. Катамадзе журналу «Конкуренция и право» // URL: <https://roskazna.gov.ru/novosti-i-soobsheniya/novosti/1451931/> (дата обращения: 30.04.2021).

электронных документов о приемке товаров, работ и услуг при исполнении контрактов в электронной форме.

Помимо отмеченной цели автоматизации контроля в сфере закупок, данный механизм обеспечивает взаимодействие с органами налогового контроля: ЕИС признана частью электронного документооборота Федеральной налоговой службы, в связи с чем акты приемки, подписанные в системе, признаются ФНС в качестве законных документов и не требуют дублирования в бумажном формате.

Резюмируя рассмотрение вопроса межведомственного обмена информацией посредством использования ЕИС, следует обратиться к постановлению Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414<sup>22</sup>, в котором нашли отражение порядок функционирования системы и особенности осуществления взаимодействия с ГИИС ЭБ, региональными и муниципальными информационными системами в сфере закупок, информационной системой Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС), порталом государственных программ и иными системами.

Так, из ГИИС ЭБ в ЕИС передаются документы, сформированные заказчиками в соответствии с Законом № 44-ФЗ и Законом № 223-ФЗ, а также записи реестра договоров, заключенных заказчиками, информация об идентификационных кодах банков и записи реестра банковских гарантий. В свою очередь, из ЕИС в ГИИС ЭБ предоставляются сведения о жалобах, проверках и их результатах, а также о проектах контрактов, подписанных поставщиками, и другая аналогичная информация, размещенная в ЕИС.

### **Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях**

Первой из систем, не указанных в письме Минфина России № 02-10-07/74315, является Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях (далее — Система планирования контрольной деятельности), которая в Плане-графике перехода Казначейства России на использование в информационных системах российского программного обеспечения на период 2019—2021 годов<sup>23</sup> (далее — План-график) упоминается наравне с другими системами, такими как ГИИС ЭБ, ГИС ЕСГФК, ЕИС, ГИС ГМП и ГАИС «Управление».

Правовое регулирование Системы планирования контрольной деятельности характеризуется двумя особенностями.

Первым отличительным признаком считается отсутствие отдельного нормативного правового акта, устанавливающего порядок создания и функционирования

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования Единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 324.

<sup>23</sup> План-график перехода Федерального казначейства на использование в информационных системах программного обеспечения из Единого реестра российских программ для ЭВМ и баз данных и свободного программного обеспечения на период 2019—2021 годов (утв. Федеральным казначейством 18.02.2019) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



указанной системы. Помимо этого, из Плана-графика следует, что система используется в деятельности Казначейства России, однако информация о ней не представлена на официальном сайте органа.

Второе отличие заключается в том, что, несмотря на название, Система планирования контрольной деятельности фактически не является системой. В подтверждение данного положения можно обратиться к приказу Казначейства России от 22.11.2018 № 375<sup>24</sup>, в котором она названа прикладным программным продуктом, с помощью которого в пределах органов Казначейства России передаются различные сведения: аналитические записки, отчеты о результатах ревизий, проверок и др. Кроме того, система упомянута и в приказе Казначейства России от 12.12.2016 № 460<sup>25</sup>, в котором представлено аналогичное утверждение.

Наименование системы свидетельствует о том, что первоначально она создавалась для обеспечения реализации полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, упраздненной в 2016 г. В настоящее время система способствует выполнению контрольных функций Казначейства России. Также из названия следует, что система создана с целью планирования контрольных мероприятий, однако как было указано ранее, посредством использования системы также передается информация о результатах контрольных процедур.

Из отмеченного следует вывод о том, что при неоспоримости факта функционирования системы выполняемые ею задачи до конца не понятны, что объясняется отсутствием единого правового регулирования.

### **Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»**

Принципы и условия функционирования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее — Типовое облачное решение) установлены в постановлении Правительства РФ от 21.04.2018 № 482<sup>26</sup> (далее — постановление № 482).

Основополагающей целью создания данной системы считается повышение эффективности государственного управления посредством автоматизации организации и осуществления контрольных процедур, что, в свою очередь, способствует повышению эффективности контрольной деятельности государственных

<sup>24</sup> Приказ Федерального казначейства от 22.11.2018 № 375 «О представлении отчетности, информации, сведений, документов о проведении контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере и осуществлении мониторинга контрольной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>25</sup> Приказ Федерального казначейства от 12.12.2016 № 460 «О вводе в эксплуатацию прикладного программного продукта «Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях»» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2633.

органов, сокращению количества контрольных мероприятий и снижению административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно постановлению № 482 система обеспечивает реализацию контрольных полномочий органов государственной власти, местного самоуправления и иных уполномоченных организаций, однако ни органы, ни соответствующие виды контроля не конкретизированы. Также примечательно отсутствие нормативного указания на то, во исполнение какого федерального закона или иного нормативного правового акта организована данная система.

Можно предположить, что Типовое облачное решение обеспечивает реализацию норм, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ<sup>27</sup> (далее — Закон № 294-ФЗ), а в дальнейшем также будет способствовать выполнению требований Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ<sup>28</sup> (далее — Закон № 248-ФЗ).

К факторам, подтверждающим, что система организует проведение государственного контроля в соответствии с Законами № 294-ФЗ и № 248-ФЗ, относятся следующие.

Во-первых, в постановлении № 482 закреплена специфическая терминология, в частности категории «государственный контроль» и «государственный надзор» употребляются как синонимы. Аналогичное положение об идентичности контроля и надзора содержится в Законах № 294-ФЗ и № 248-ФЗ. Кроме того, в постановлении № 482 используются понятия «специальные режимы контроля», «ключевые показатели», «индикативные показатели», «инспектор», которые также применяются в Законе № 248-ФЗ.

Во-вторых, помимо реализации контрольных полномочий государственных и иных органов, еще одной причиной создания системы считается необходимость обеспечения электронного досудебного обжалования решений контрольного органа, в связи с чем в рамках Типового облачного решения организована другая информационная система, способствующая выполнению данной задачи. В то же время Закон № 248-ФЗ закрепляет, что при рассмотрении жалоб уполномоченный орган обязан использовать соответствующую информационную систему досудебного обжалования. Логично предположить, что в названных актах описана одна и та же система.

Таким образом, Типовое облачное решение было создано для организации контрольных процедур и досудебного обжалования в соответствии с положениями Законов № 294-ФЗ и № 248-ФЗ.

Учитывая представленное заключение, а также ранее отмеченное положение о том, что Казначейство России осуществляет внутренний ГФК, следует установить, регулируют ли вышеназванные законы отношения по проведению ГФК. Согласно пп. 3 п. 1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ его нормы не применяются при реализации мероприятий ГФК, аналогичное утверждение содержится в пп. 8 п. 4 ст. 2

<sup>27</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.



Закона № 248-ФЗ, что дает основание заявлять, что система не может использоваться органами ГФК, в том числе Казначейством России, для автоматизации контрольных мероприятий.

### Заключение

Подводя итог исследования положений БК РФ, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и Минфина России, актов, Итоговых докладов и официальных заявлений представителей Казначейства России, а также правоприменительной практики, возможно предложить некоторые выводы.

Во-первых, первоначально было запланировано создание подсистемы финансового контроля одновременно с введением в эксплуатацию ГИИС ЭБ, однако данный модуль был организован намного позднее, а именно в 2019 г. В настоящее время подсистема финансового контроля находится на первом этапе своего развития, в связи с чем цели, для осуществления которых она создавалась, до сих пор не достигнуты.

Во-вторых, системой, обеспечивающей информационное взаимодействие органов ГФК на основе принципа взаимности, является ГИС ЕСГФК, в которой размещаются исчерпывающие сведения о планах и результатах мероприятий ГФК, что, однако, не препятствует проведению контрольными органами проверок одних и тех же субъектов на предмет соблюдения идентичных требований за одинаковый отчетный период. Учитывая это, предлагается законодательно установить порядок организации совместных контрольных мероприятий, планирование которых будет осуществляться с помощью ГИС ЕСГФК.

В-третьих, единственной информационной системой, особенности функционирования которой закреплены в федеральных законах, выступает ЕИС, с помощью которой реализуются:

- автоматический отбор объектов контроля — заказчиков;
- электронная проверка большинства документов в сфере закупок;
- электронное активирование;
- межведомственное взаимодействие Казначейства России с ФНС и ФАС России;
- обмен информацией с другими системами, в частности, с ГИИС ЭБ.

В-четвертых, в настоящее время Казначейство России в своей деятельности использует систему, первоначально созданную для осуществления контрольных полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, упраздненной в 2016 г., — Автоматизированную систему планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях, порядок функционирования которой нормативно не установлен.

В-пятых, ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» организована с целью автоматизации контрольных процедур и досудебного обжалования в соответствии с Законами № 294-ФЗ и № 248-ФЗ, нормы которых не применяются при осуществлении ГФК, из чего следует, что данная система не может использоваться Казначейством России при проведении контрольных мероприятий.