

Влияние цифровизации на повышение эффективности бюджетного контроля

The impact of digitalization on improving the efficiency of budget control

Алимбекова А.С.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н.И. Химичевой, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

e-mail: pokina@yandex.ru

Alimbekova A.S.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor N.I. Khimicheva, Saratov State Law Academy

e-mail: pokina@yandex.ru

Меньков В.В.

Канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, помощник прокурора города Волгограда

e-mail: vladimir.menkov7@yandex.ru

Menkov V.V.

Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Department of Financial and Business Law of the Volgograd Institute of Management – Branch of RANEPА, Assistant Prosecutor of Volgograd

e-mail: vladimir.menkov7@yandex.ru

Аннотация

В настоящее время процессы цифровизации затронули все сферы общественной жизни, не явился исключением и бюджетный процесс, важнейшей составляющей которого выступает бюджетный контроль. Цифровизация бюджетного контроля направлена не только на снижение издержек подконтрольных объектов, но и на повышение оперативности обмена информацией, а также повышение эффективности и прозрачности контрольных мероприятий.

Ключевые слова: цифровизация, бюджетный контроль, электронный бюджет, эффективность, цифровые технологии.

Abstract

Currently, the processes of digitalization have affected all spheres of public life, and the budget process, the most important component of which is budget control, is no exception. Digitalization of budget control is aimed not only at reducing the costs of controlled facilities, but also at increasing the efficiency of information exchange, as well as increasing the efficiency and transparency of control measures.

Keywords: digitalization, budget control, electronic budget, efficiency, digital technologies.

В настоящее время вся система общественных отношений претерпевает изменения, обусловленные относительно быстрым развитием различных цифровых технологий и цифровизации процессов, протекающих как на внутригосударственном, так и на

межгосударственном уровне. Этот процесс неизбежен и является закономерным этапом в развитии социума; он преследует решение целого комплекса задач, которые, в конечном итоге, сводятся к повышению качества жизни населения. Среди основных следует отметить повышение доступности и качества сфер медицины и образования, уровня комфортности жизни городского и сельского населения, создание различных платформ, направленных на получение государственных услуг гражданами в электронной форме, возникновение новых профессий, развитие рынка труда, обеспечение общественной и государственной безопасности в различных сферах и т.д.

Цифровизацию можно охарактеризовать как обусловленный историческим развитием общественного сознания, общества и технологий процесс, преследующий такое качественное изменение структуры общественных отношений, при котором достигается наивысший уровень качества и эффективности взаимодействия всех участников общественных отношений на основании использования информационных технологий, продуктов и платформ, создаваемых специально для данных целей, либо созданных для иных целей, но переработанных.

Сегодня наблюдается повсеместная информатизация социального пространства, затрагивающая политику, культуру, образование и экономику. Не является исключением и бюджетная сфера. Например, на этапе планирования бюджета на очередной финансовый год цифровые технологии применяются, начиная с подготовки документов и расчетов в программах-редакторах текстовой и количественно-суммовой информации на персональных компьютерах работников планово-финансовых подразделений и до представления предложений в финансовые органы, ответственные за составление проектов бюджетов. Особо это проявляется и в бюджетной сфере, касающейся управления публичным (государственным и муниципальным) долгом [1].

Бюджетный контроль как явление и сами органы, его осуществляющие, также находятся под влиянием процессов информатизации и внедрения «сквозных» цифровых технологий в указанную сферу деятельности, т.е., как отметили С.В. Запольский и Е.Л. Васянина, подвергаются цифровой трансформации [2]. Наиболее перспективным подходом трансформации бюджетного контроля в цифровой формат является развитие методов анализа операций в режиме реального времени с применением технологий больших данных и машинного обучения, что позволяет практически применять метод аудита эффективности использования бюджетных средств при проведении контрольных мероприятий.

Следовательно, органам, осуществляющим контрольные полномочия в бюджетной сфере, необходимо адаптироваться к новым цифровым реалиям и исполнять свои функции, ориентируясь на современные модели поведения, что будет способствовать эффективности и повышению результативности бюджетного контроля. Нарушение баланса между качеством осуществления контрольных мероприятий и требованиями социума препятствует полноценному развитию российского государства.

Пандемия COVID-19, охватившая мир в 2020 г., привела к созданию единого цифрового пространства в бюджетной сфере, поскольку контролирующие органы вынуждены были организовывать деятельность в online-режиме, комфортном для сотрудников, и при этом обеспечить высокую эффективность труда за счет использования соответствующих цифровых и платформенных технологий. При этом тенденции, связанные с внедрением цифровых технологий при осуществлении государственного финансового контроля, о которых говорил ранее зам. руководителя Федерального казначейства Э.А. Исаев [3], приобрели особую актуальность.

Использование цифровизации при осуществлении бюджетного контроля имеет ряд преимуществ: создается единое информационное пространство за счет стандартизации данных оперативного управленческого и бухгалтерского финансового учета; кодификация учетных данных становится многомерной, осуществляется переход от бумажного к электронному документообороту; формируется сквозная система оперативного контроля на

различных уровнях доступа; автоматизируется сбор оперативной и аналитической бюджетной отчетности.

Масштабная цифровизация бюджетного контроля направлена не только на снижение издержек подконтрольных объектов, но и на повышение оперативности обмена информацией, а также повышение эффективности и прозрачности данного вида контроля

Повышению эффективности и результативности мероприятий по бюджетному контролю способствовало создание и внедрение информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», предназначенной для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами. Так, например, в рамках усиления контроля за бюджетными расходами «Электронный бюджет» позволяет выполнять дополнительный контроль за исполнением бюджета, как в части финансовой отчетности, так и на всех этапах бюджетного процесса.

«Электронный бюджет» включает в себя ряд подсистем, которые предназначены для выполнения определенных задач, в частности, бюджетное планирование, управление закупочной деятельностью, кадровыми ресурсами, государственными доходами и расходами, распределение денежных средств, при этом обеспечена интеграция инструментов управления бюджетными средствами с другими процессами управления, а именно с формированием бюджетных проектировок, управления государственным и муниципальным долгом, финансовыми активами, закупками, кадрами, с ведением бухгалтерского и управленческого учета, осуществления контрольной деятельности. Так, например, составной частью рассматриваемой системы является Единый портал бюджетной системы (<https://budget.gov.ru/>), предоставляющий возможность в режиме реального времени получать информацию о бюджете и бюджетном процессе, а также выступающий площадкой, на которой заинтересованные граждане участвуют в управлении бюджетным процессом и влияют на принятие политических решений в сфере финансов. По состоянию на 1 января 2023 г. финансовые органы 54 субъектов РФ из 85 размещают информацию на портале в полном объеме (100%), наименьший объем информации (22,6%) размещается финансовыми органами города федерального значения Москва [4].

Наряду с «Электронным бюджетом» в процессе бюджетного контроля используются и иные информационные системы:

- государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), применяемая, в основном, при исполнении бюджета по доходам;

- информационно-аналитическая система Федерального казначейства (ИАС ФК), включающая в себя системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов, мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок. В ИАС ФК размещаются «витрины данных», позволяющие гражданскому обществу осуществлять эффективный контроль за управлением общественными финансами;

- система удаленного финансового документооборота (СУФД-online), предоставляющая условия для взаимодействия участников бюджетного процесса в рамках портала, в также возможность управлять своими платежами, финансовыми документами и иметь доступ к актуальной отчетности;

- Единая информационно-аналитическая система сбора и свода отчетности Минфина России, служащая инструментом сбора оперативной и аналитической бюджетной отчетности, иных сведений о результатах исполнения отдельных норм бюджетного права, размещения кассовых планов и сведений о достижении намеченных показателей исполнения бюджета;

- и др.

Особого внимания заслуживает Портал государственного и муниципального финансового аудита (ГИС ЕСГФК) (<https://portal.audit.gov.ru/>), на котором размещается информация об осуществлении государственного (муниципального) контроля в сфере бюджетных правоотношений: результаты контроля и экспертно-аналитических мероприятий, принятые меры, перечень представлений и предписаний, отчеты по оценке эффективности внутреннего финансового аудита и т.д. Портал содержит информацию о контрольных мероприятиях, имеющих важное социально-экономическое значение или вызвавших общественный резонанс, в ходе которых органы контроля проверяют соблюдение финансового законодательства, эффективности использования государственных ресурсов объектами контроля. Так, в 2022 г. было проведено 4382 контрольных мероприятий, по результатам которых выявлено 23 784 нарушений на сумму 458,21 млрд руб., из них наибольшая сумма выявленных нарушений относится к осуществлению закупок (165,22 млрд руб.), формированию и исполнению бюджетов – 96,25 млрд руб., ведению бухгалтерского учета и составлению отчетности – 59,23 млрд руб. [5]. Следует отметить, что расстановка видов нарушений по детализации сумм нарушений за период 2022 г. в целом не отличается от видов нарушений, выявляемых в предыдущие периоды (2018 – 2021 гг.).

Представленные цифровые и платформенные технологии, применяемые контролирующими органами, предоставляют действенные инструменты для дальнейшего совершенствования бюджетного контроля, а внедрение и использование современных технологий приводит к оптимизации механизмов управления бюджетными средствами, повышению результативности контроля за их использованием, эффективности бюджетных расходов в целом.

Однако нельзя обойти вниманием и проблемные аспекты применения цифровых технологий в деятельности контролирующих органов.

Риски возможных технических сбоев в работе информационных систем и устоявшиеся способы внутренней организации деятельности в государственных органах оказывают существенное влияние на правовое обеспечение механизма бюджетного контроля, в результате чего бумажный документооборот по-прежнему используется в практике контролирующих органов. Не способствует полному отказу от бумажного документооборота и отсутствие правовой регламентации, направленной на преодоление и предотвращение последствий нарушения стабильности и возникновения технических ошибок в работе цифровых технологий, не зависящих от пользователя, и трудностей практического применения технически недоработанных технологий [6]. Правовое регулирование не успевает за развитием цифровых технологий, а в отдельных случаях препятствует их распространению. В этой связи видится обоснованной позиция С.А. Шорина, согласно которой решением указанной проблемы может стать закрепление в законодательстве положений, не допускающих использование в бюджетной сфере цифровых технологий и их обновленных версий в технически недоработанном виде и одновременно предусматривающих альтернативные способы обмена данными [7].

Учитывая стремительное развитие технологий и активное внедрение цифровизации в экономические и общественные отношения, думается, что государство должно подстроиться под новые мировые тенденции и разработать нормативно-правовую базу для применения цифровых технологий в контрольной деятельности.

Думается, что реализация указанной инициативы будет способствовать повсеместному применению цифровых технологий в бюджетных правоотношениях и обеспечит высокую степень защищенности электронного документооборота.

В заключение следует отметить, что одним из существенных результатов развития цифровых технологий в органах бюджетного контроля является обеспечение полного поступления доходов в бюджет и своевременного исполнения всех принятых расходных обязательств.

Цифровизация упрощает процесс проведения мероприятий бюджетного контроля, а также повышает его эффективность и увеличивает оперативность реагирования на

нарушения бюджетного законодательства. Практика применения цифровых технологий в контрольно-надзорной деятельности свидетельствует о том, что существенно сокращаются трудозатраты контролирующих органов, а также повышается бюджетная дисциплина объектов контроля.

Литература

1. Подробнее о проблемах цифровизации в публично-долговой бюджетной сфере см.: *Покачалова Е.В.* Трансформация финансово-бюджетной правосубъектности участников правоотношений в сфере управления публичным внутренним долгом в условиях цифровизации российской экономики // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 г.): в 2 ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», Ч. I. 2020. С.183-208.

2. *Запольский С.В., Васянина Е.Л.* Правовые вопросы цифровизации финансового контроля в России // Российский юридический журнал. 2022. № 4 (145).

3. *Исаев Э.А.* Подходы к цифровизации контроля в финансово- бюджетной сфере // Бюджет. 2019. № 4.

4. Сводный мониторинговый отчет размещения информации финансовыми органами субъектов Российской Федерации на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации по состоянию на 01 января 2023 года. [Электронный ресурс] // URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/892/Svodnyy-monitoringovy-otchet-razmeshcheniya-informatsii-finansovymi-organami-subektov.pdf> (дата обращения: 18.04.2023).

5. Итоги деятельности [Электронный ресурс] // URL: <https://portal.audit.gov.ru/#/main-page> (дата обращения: 18.04.2023).

6. *Селюков А.Д., Бадмаев Б.Г., Шорин С.А.* Цифровизация бюджетной деятельности государства как внешний фактор его организационно-технического обеспечения // Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты: Матер. Междун. науч.-практ. конф. Москва, 29-30 ноября 2019 г. М., 2020.

7. *Шорин С.А.* Правовое обеспечение цифровых технологий в бюджетной сфере // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1 (48).