Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов

ПОВЕТКИНА Наталья Алексеевна, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: pna127@mail.ru

В условиях глобальной цифровизации всех сфер деятельности большинства стран мира и стремительного проникновения информационных систем и технологий в сферу публичных финансов происходит трансформация бюджетных отношений, требующая поиска наиболее оптимальных форм правового регулирования. В статье прослежен путь правового оформления внедрения и реализации информационных систем и технологий от истоков зарождения общего до современного специального регулирования в сфере публичных финансов.

Определяется современная архитектура задействованных в сфере публичных финансов информационных систем, анализируются их общие преимущества, такие как оперативность (скорость), сопоставимость данных, экономичность, удобство, прозрачность, непрерывность, надежность, исключение дублирования. Отмечается, что информационные системы и технологии, преломляясь сквозь призму публичных финансов, приобретают специфические оттенки и особое назначение, обусловленное стратегической ролью бюджета для государства. Рассматривается архитектура информационных систем и технологий в сфере публичных финансов. Особое внимание уделено характеристике уже внедренных государственных информационных систем — ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет» и ГИС о государственных и муниципальных платежах, определяются их роль и значение как непосредственно в бюджетной деятельности, так и в обеспечении финансовой безопасности государства.

Резюмируется, что правовое оформление «цифрового бюджета» находится в стадии активного развития и происходит в границах общей цифровизации сфер деятельности государства с учетом специфики, характерной для бюджетной деятельности.

Ключевые слова: информационные системы, информационные технологии, публичные финансы, правовые формы, электронный бюджет, цифровой бюджет, бюджетный портал, прозрачность, открытость, финансовая устойчивость, финансовая безопасность.

The Legal Form of the Information Systems' and Information Technologies' Integration in the Sphere of Public Finance

N. A. POVETKINA, head of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: pna127@mail.ru

In the global digitalization conditions within all spheres of activity in most countries of the world and the rapid penetration of information systems and information technologies into public finance, a transformation of budget relations takes place, requiring the search for the most optimal regulation

forms. The article traces the way how the introduction and implementation of information systems and technologies forms are formalized from the the origin of the general regulation to the modern special one in the public finance sphere.

The modern architecture of information systems involved in public finance is defined, their common advantages such as operativity (speed), comparability of data, economy, convenience, transparency, continuity, reliability, elimination of duplication are analyzed). It is also noted that information systems and technologies, by deflecting through the prism of public finance, acquire specific shades and special purpose, due to the budget's strategic role for the state. The architecture of information systems and information technologies in the sphere of public finance is considered. Particular attention is paid to the characterization of the already implemented information systems — PFM Public Finance Management “Electronic Budget” and PFM on state and municipal installments, their role and importance for both the budgetary activities themselves and for ensuring the financial security of the state. Summing up, the author emphasizes that the legal registration of the “digital budget” is in the stage of active development and occurs within the boundaries of the general digitalization of the state activity spheres, taking into account the specifics, relevant to the budgetary activity.

Keywords: information systems, information technologies, public finance, legal forms, electronic budget, digital budget, budget portal, transparency, openness, financial stability, financial safety.

DOI: 10.12737/art_2018_5_10

Информационные системы и технологии стремительно проникают в современную правовую реальность и во многом предопределяют пути ее трансформации. Сфера правового обеспечения публичных финансов не является исключением и динамично развивается в век цифровых технологий.

Первые шаги в цифровизации сфер деятельности государства были сделаны в 2002 г. в рамках принятой федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 гг.)»¹, основной целью которой являлось формирование вектора, направленного на внедрение и развитие информационных и телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти (как в межведомственном взаимодействии, так и в отношении с обществом) и ориентированного на обеспечение прозрачности деятельности государственных органов, повышение эффективности и оперативности предоставляемых услуг, а также на гарантирование полноты и качества контроля за деятельностью органов государственной власти.

Одним из результатов реализации данной программы, непосред-

ственно повлиявших на последующую стремительную цифровизацию сферы публичных финансов и в целом ее развитие, стало создание *государственной автоматизированной информационной системы «Управление»* (далее — ГАИС «Управление»)², оператором которой является один из ключевых субъектов финансового (бюджетного) права — Федеральное казначейство³.

Правовой платформой, определяющей общие подходы к определению и функционированию информационных систем и технологий, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Именно данный Закон легализовал ключевые понятия в сфере информации (информация, информационные технологии, информационная система, предоставление информации, конфиденциальность информации и др.), базовые принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации (свобода поис-

² См. постановление Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088.

³ За исключением центральной информационной подсистемы «Контур», оператором которой выступает ФСО России.

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65.

ка, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом; установление ограничений доступа к информации только федеральными законами; открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами; обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации; достоверность информации и своевременность ее предоставления и др.); определил структуру информационных систем (государственные информационные системы (федеральные информационные системы и региональные информационные системы), муниципальные информационные системы, иные информационные системы)⁴ и заложил основы правового регулирования для дальнейшего успешного создания и функционирования информационных систем в сфере публичных финансов.

Начало активному этапу цифровизации непосредственно сферы публичных финансов и ее правовому оформлению было положено Президентом РФ в Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ посредством определения такого ключевого направления на пути вывода «государства на траекторию устойчивого посткризисного развития, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни граждан, укрепления обороноспособности и безопасности страны, повышения эффективности и прозрачности государственного управления», как утверждение и реализация Прави-

тельством РФ Концепции создания и развития интегрированной информационной системы⁵ управления общественными финансами (электронный бюджет)⁶ (далее — Концепция), которая должна быть направлена на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления.

Данный документ выступил основой для формирования и развития цифровых систем и технологий в сфере публичных финансов и предопределил целевые ориентиры и необходимость их внедрения.

Новый импульс развитию информационных технологий в сфере публичных финансов придало принятие двух стратегических документов — Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг.⁷ и программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁸. Эти документы направлены на развитие инфор-

⁵ В данной статье понятия «информационные технологии» и «информационная система» понимаются в значении, закрепленном в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (информационные технологии — процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов; информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств).

⁶ См. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012—2014 годах».

⁷ Утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203.

⁸ Утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

⁴ Обеспечение права всех заинтересованных лиц гарантируется Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

мационного общества, целью которого является формирование общества знаний, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализация стратегических национальных приоритетов. Так, в соответствии с последним к 2024 г. в России должны быть реализованы пять направлений, которые касаются нормативного регулирования, образования, кадров, формирования исследовательских компетенций, ИТ-инфраструктуры и кибербезопасности. Данный посыл формирует междисциплинарный характер для исследования поставленных вопросов и предопределяет необходимость достаточного финансового обеспечения реализации указанных векторов. В свою очередь, достаточность финансовой основы для реализации программы зависит от качества управления государственными финансами и требует внедрения в сферу публичных финансов цифровых технологий. В то же время нельзя не отметить обратную связь влияния сферы публичных финансов на процесс внедрения информационных технологий. Этот процесс возможен только при достаточном финансовом обеспечении, позволяющем сделать его эффективным и качественным. Данное взаимодействие образует эффект неразрывного взаимного проникновения и взаимной зависимости систем.

Анализ вышеуказанных документов позволяет сделать вывод, что их положения носят всесторонний охват применения, распространяются на все сферы деятельности государства и направлены на повышение конкурентоспособности страны, качества жизни граждан, обеспечение экономического роста и национального суверенитета.

Как показывает практика, именно сфера публичных финансов является одной из экспериментальных по внедрению цифровых технологий, по сравнению с иными сферами деятельности государ-

ства⁹. Данное обстоятельство, на наш взгляд, очевидно и, с одной стороны, имеет простое объяснение — публичные финансы выступают основой (фундаментом) реализации абсолютно всех иных сфер деятельности государства, с другой стороны, имеет стратегическое предназначение — только в условиях эффективного (достаточного, качественного) финансового обеспечения возможно эффективное развитие как иных сфер, так и самой сферы публичных финансов (так называемое самообеспечение), которое зависит от ряда факторов (рисков, угроз, вызовов¹⁰) — качества законодательства и его применения; эффективности управления; достаточности принятых мер обеспечения (контроля, принуждения); состояния национальной экономической (финансовой) безопасности; политической обстановки; состояния экономики и др.

Таким образом, разработка и внедрение информационных систем в сфере публичных финансов происходило последовательно и было вызвано объективными потребностями общества и государства, а также необходимостью повышения прозрачности сферы публичных финансов и с различной степенью интенсивности охватывало области сферы публичных финансов (например, одной из самых первых областей, в которых цифровые технологии были успешно применены и активно развиваются, является налоговая). При этом высказанное в науке мнение о недостаточности констатации появления своего рода «кросс-

⁹ Например, Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (2014 г.); Государственная автоматизированная информационная система «ЭРА-ГЛОНАСС» (2013 г.); Федеральная информационная адресная система (2013 г.).

¹⁰ См. подробнее: Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др.; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2017.

отраслевых» юридических норм, обеспечивающих «перепрошивку» права под цели и задачи цифровой экономики¹¹, абсолютно справедливо, поскольку действительно «важно осмыслить не только то, как и с каким эффектом они будут воздействовать на общественные отношения, волю и сознание людей, развитие и распространение цифровых технологий, но и как поведут себя внутри системы права, какого рода связи эти нормы создают и в какие вступают, какое место они займут в системе права»¹². Подобная постановка проблемы находит свое выражение и в сфере публичных финансов. Внедрение *государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»*¹³ (далее — ГИИС «Электронный бюджет») может рассматриваться как оптимистичный пример даже не появления, а уже реализации в действии «кросс-отраслевой» совокупности бюджетных норм, пронизывающих иные отрасли законодательства, воздействующие на них и заставляющие их трансформироваться. Проиллюстрировать данный тезис можно, например, правовым оформлением перечня подсистем (компонентов, модулей) ГИИС «Электронный бюджет» и возникшей в связи с этим обязанности соответствующих субъектов по заполнению в электронном режиме компонента формирования государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) и отчетов об их исполнении или модуля формирования и ведения реестров, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, ра-

бот, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁴. В связи с этим сложно переоценить значение развития именно информационных технологий в бюджетной отрасли из всех сфер деятельности государства, подверженных «оцифровке», поскольку очевидным является тот факт, что важнейшей предпосылкой и условием для формирования новой модели экономического роста в приоритете выступает именно долгосрочная устойчивость бюджетной системы Российской Федерации.

Установление основ финансового, налогового и бюджетного законодательства относится к исключительному ведению Российской Федерации (например, закреплены единые основы финансового законодательства, администрирование всех налогов налоговой системы России осуществляет Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство обеспечивает реализацию принципа единства кассы, закрепленного в БК РФ, исполняет бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ) и предопределяет создание государственных информационных систем в сфере публичных финансов, созданных преимущественно на основе правовых актов государственных органов для достижения общей сформулированной Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите

¹¹ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85—102.

¹² Там же.

¹³ См. постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658.

¹⁴ См. Приказ Минфина России от 7 июля 2016 г. № 110н «Об утверждении перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”, оператором которых является Министерство финансов Российской Федерации, и перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”, оператором которых является Федеральное казначейство».

информации» цели — реализация полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами. Следует отметить, что в силу множественности существующих информационных систем, обслуживающих сферу публичных финансов, каждой из них присущи более специфичные и конкретные цели их функционирования.

Учитывая повышенное внимание к сохранности публичных финансов, их эффективному и прозрачному использованию, большое внимание в этой сфере уделяется соблюдению бюджетной дисциплины и контролю за расходованием бюджетных средств. В связи с этим внедрение информационных систем (информационных технологий) позволяет в максимальном охвате обеспечить стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, сопоставимость показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансовых годов, необходимых для осуществления бюджетного контроля, а также усилить качество общественного контроля граждан за исполнением бюджета.

Более того, объективная потребность в «цифровизации» бюджетных правоотношений обусловила разработку принципиально новой главы в проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ¹⁵ — «Информационное обеспечение бюджетного процесса» (гл. 18), в которой отмечается, что в целях информационного обеспечения бюджетного процесса будут создаваться и вестись информационные системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами, в том числе федеральная государственная информационная система, которые во взаимодействии с иными информационными системами обеспечат

реализацию бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, предусмотренных БК РФ, полномочий бюджетных (автономных) учреждений и получателей средств из бюджета, а также принципа подотчетности и прозрачности (открытости) субъектами информационных систем. В качестве принципов функционирования информационных систем закреплены: 1) полнота, достоверность, своевременность формирования информации в информационных системах и общедоступность такой информации, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами; 2) однократность ввода информации в информационные системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами; 3) взаимодействие информационных систем в сфере управления государственными (муниципальными) финансами и иных информационных систем; 4) доступность и бесплатность программных средств федеральной государственной информационной системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами, необходимых субъектам информационных систем в целях реализации ими бюджетных полномочий и формирования ими информации, предусмотренной в обязательном порядке для включения в федеральную государственную информационную систему в сфере управления государственными (муниципальными) финансами; 5) использование электронной подписи в информационных системах в сфере управления государственными (муниципальными) финансами для обеспечения юридически значимого электронного документооборота; 6) применение в информационных системах в сфере управления государственными (муниципальными) финансами единых реестров, классификаторов и справочников, а также соблюдение единых требований и правил к реализации бюджетных полномо-

¹⁵ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/12/main/01_-_NRBK.pdf.

чий с использованием информационных систем в сфере управления государственными (муниципальными) финансами.

Обеспечение информационной безопасности информационных систем в сфере публичных финансов основывается на общих требованиях к безопасности, имеет довольно проработанную нормативную основу¹⁶, в принцип формирования требований которой положена риск-ориентированная модель.

Информационная система как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, равно как и информационные технологии как процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления та-

ких процессов и методов¹⁷, сохраняя общие преимущества и характеристики (оперативность (скорость), сопоставимость данных, экономичность, удобство, прозрачность, непрерывность, надежность, исключение дублирования), преломляясь сквозь призму публичных финансов, приобретают специфические оттенки и особое назначение, обусловленное важнейшей ролью бюджета для государства. Таким образом, особенности бюджетных отношений позволяют выделить следующие основные специфичные принципы реализации в сфере публичных финансов:

1) функционирование информационных технологий в сфере публичных финансов опосредовано бюджетной деятельностью государства и отражает государственное устройство, особенности российской правовой системы;

2) обусловленность потребностью реализации принципа открытости, прозрачности¹⁸, закрепленного в «Финансовой конституции Российской Федерации» — Бюджетном кодексе РФ, в котором, помимо общих подходов относительно обязательности опубликования закона о бюджете, открытости для общества и средств массовой информации проектов бюджетов и процедур их рассмотрения и принятия, содержится требование об обеспечении доступа к информации, размещенной в Интернете на едином портале бюджетной системы РФ. Следует сделать оговорку о наличии ограничительного характера данного принципа, поскольку в составе федерального бюджета могут утверж-

¹⁶ См. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»; приказ ФСБ России и ФСТЭК России от 31 августа 2010 г. № 416/489 «Об утверждении требований о защите информации, содержащейся в информационных системах общего пользования»; приказ ФСТЭК России от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасных персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»; постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 424 «Об особенностях подключения федеральных государственных информационных систем к информационно-телекоммуникационным сетям»; постановление Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» и др.

¹⁷ См. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹⁸ См.: Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11—17.

даться секретные статьи, не подлежащие открытому опубликованию и размещению;

3) периодичность (цикличность), обусловленная бюджетным периодом бюджетного процесса, имеющим циклический, повторяющийся, непрерывный характер, в свою очередь зависящий от необходимости постоянного финансового обеспечения задач и функций государства;

4) целевая направленность функционирования информационных систем и задействования информационных технологий в сфере публичных финансов. Применение информационных технологий в сфере публичных финансов можно условно разделить на две плоскости: первая — обеспечивает качество и эффективность управления государственными финансами (ГИИС «Электронный бюджет», *государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах* (далее — ГИС ГМП)) и предназначена для использования уполномоченными субъектами (участниками и операторами), вторая — обеспечивает адаптацию и понимание специфичной материи для населения (бюджет для граждан) и предназначена исключительно для «гражданской» целевой аудитории.

Кроме этого, принимая во внимание специфичность субъектного состава¹⁹ сферы публичных финансов, обусловленную исключением граждан из числа участников бюджетных правоотношений, можно констатировать, что данная категория субъектов является в большей степени наблюдателями (пользователями), «визуальными» потребителями, а не реальными участниками систем (пользователям предоставляется

лишь возможность просматривать и анализировать информацию, участвовать в опросах, форумах).

Архитектуру информационных ресурсов в сфере публичных финансов можно представить следующим образом.

Структурирование представляется целесообразным провести по принципу либо непосредственной «цифровизации» бюджетной сферы, либо опосредованного к ней отношения, но оказывающего влияние на целевое, прозрачное и эффективное расходование бюджетных средств.

К первой группе информационных ресурсов можно отнести ГИИС «Электронный бюджет», ГИС ГМП²⁰; информационно-аналитическую систему Федерального казначейства²¹; информационный сайт «Бюджет для граждан»²². Ко второй группе можно отнести: федеральную информационную систему стратегического планирования²³; ГАИС «Управление»; информационный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях²⁴; единую информационную систему в сфере закупок²⁵.

²⁰ Анализ информации с официального сайта Федерального казначейства позволяет сделать вывод, что данная система включена в структуру более глобальной системы — ГАИС «Управление», в то же время структура ГАИС «Управление» не включает ее в свой состав, при этом однозначно определен оператор обеих систем — Федеральное казначейство.

²¹ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>.

²² URL: <http://budget.open.gov.ru/>.

²³ См. постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»».

²⁴ URL: <http://www.bus.gov.ru/pub/>.

²⁵ URL: <http://zakupki.gov.ru/>.

¹⁹ О субъектах бюджетного права подробнее см.: Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: монография. М., 2004; Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33—37.

Рассмотрим эти информационные ресурсы подробнее.

Первая группа. *Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».* Разработка, внедрение, функционирование и развитие данной системы базируется на довольно серьезной правовой платформе, имеющей несколько уровней: 1) законодательный²⁶; 2) подзаконный уровень, включающий два подуровня: подуровень Правительства РФ²⁷; ведомственный подуровень (Минфин России)²⁸.

²⁶ Бюджетный кодекс РФ (ст. 241²).

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»», постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658.

²⁸ Приказы Минфина России от 27 декабря 2013 г. № 141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации», от 30 июня 2015 г. № 192 «О вводе в эксплуатацию единого портала бюджетной системы Российской Федерации», от 28 декабря 2016 г. № 243н «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации», от 7 июля 2016 г. № 110н «Об утверждении перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», оператором которых является Министерство финансов Российской Федерации, и перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», оператором которых является Федеральное казначейство», от 27 апреля 2017 г. № 67н «Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения документации, касающейся государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный

ГИИС «Электронный бюджет» является государственной интегрированной информационной системой управления общественными (публичными) финансами. Еще на этапе проработки концептуальной идеи о необходимости цифровизации сферы публичных финансов отмечалось, что современное развитие отношений в сфере публичных финансов предъявляет новые требования к структуре (составу) и качеству информации о финансовой деятельности публично-территориальных образований, а также к открытости информации о результатах данной деятельности, что не только позволяет обеспечить информационную открытость, повысить эффективность финансовой деятельности, но и является серьезным барьером на пути коррупционных правонарушений в сфере публичных финансов. В целях удовлетворения указанных требований, а также повышения качества управления публичными финансами была определена необходимость создания и развития единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), которая позволяла бы: обеспечить прозрачность и подотчетность деятельности органов власти, создать механизмы общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований посредством размещения в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления, информации о стоимости предоставленных государственных (муниципальных) услуг, в том числе информации в разрезе государственных программ, услуг, объектов финансирования в натуральном и стоимостном выражении; повысить доступность информации о финансовой

бюджет», составе и требованиях к ее содержанию».

деятельности и финансовом состоянии каждого публично-территориального образования, об их активах и обязательствах; создать правовые инструменты для взаимосогласованности стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг; обеспечить интеграцию процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета (отчетности) и подготовки финансовой и иной необходимой отчетности публично-территориальных образований; усилить взаимосвязь бюджетного процесса, процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд; осуществить централизацию и обеспечить единство учета объектов государственной (муниципальной) собственности. Отмечалось, что в рамках развития системы электронного бюджета, в частности, потребуются создание информационных ресурсов и общероссийских реестров, содержащих информацию об организациях государственного сектора, о государственных (муниципальных) служащих, государственных (муниципальных) заданиях, об оказываемых услугах и о деятельности государственных (муниципальных) учреждений, об имуществе и обязательствах публично-правовых образований. Внедрение системы электронного бюджета позволит перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов²⁹. В процессе создания, внедрения и развития ГИИС «Элек-

тронный бюджет» уже на современном этапе данные цели и задачи реализуются в полном объеме.

Конструкция ГИИС «Электронный бюджет» представлена следующим образом: 1) единый портал бюджетной системы Российской Федерации; 2) централизованные функциональные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет»; 3) сервисные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет».

1. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации³⁰ (далее — портал бюджетной системы). Бюджетный кодекс РФ определяет портал бюджетной системы как инструмент реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы РФ и предназначен для обеспечения доступа: к информации о бюджетной системе РФ и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации; к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством РФ; к иным сведениям, определяемым Министерством финансов РФ в соответствии с его бюджетными полномочиями. Единый портал бюджетной системы РФ состоит из открытой и закрытой частей. Открытая часть портала бюджетной системы предназначена для предоставления всем пользователям Интернета доступа к нормативной, статистической и аналитической информации в сфере управления общественными финансами и для публикации в Интернете информационного ресурса единого портала бюджетной системы РФ. Информация, размещаемая на портале бюджетной системы, в совокупности составляет информационный ресурс единого портала бюджетной системы РФ. Закрытая часть единого портала бюджетной

²⁹ См. распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по по-

вышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

³⁰ URL: <http://budget.gov.ru/>.

системы РФ предназначена для предоставления авторизованного online-доступа пользователей к функциональным подсистемам с учетом их полномочий посредством системы «личных кабинетов» в ГИИС «Электронный бюджет».

2. Централизованные функциональные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет», в свою очередь, подразделяются на базовые, транзакционные и производные подсистемы.

К базовой подсистеме относится подсистема ведения реестров, которая предоставляет данные для всех прочих функциональных подсистем и реализует функции централизованного ведения и распространения нормативно-справочной информации и шаблонов формуляров.

Транзакционные подсистемы автоматизируют отдельные процессы управления общественными финансами и обеспечивают обработку информации (операций, документов) в режиме реального времени. К транзакционным подсистемам относятся: подсистема бюджетного планирования; подсистема управления доходами; подсистема управления расходами; подсистема управления закупками; подсистема управления долгом и финансовыми активами; подсистема управления нефинансовыми активами; подсистема управления кадровыми ресурсами; подсистема управления денежными средствами.

Производные подсистемы обеспечивают консолидацию информации из транзакционных подсистем, ее обработку и предоставление финансовой, бюджетной и статистической отчетности. К производным подсистемам относятся: подсистема учета и отчетности; подсистема финансового контроля; подсистема информационно-аналитического обеспечения.

В целях анализа результативности деятельности, прогнозирования и оценки эффективности предполагаемых изменений в процессы

деятельности, информация, формируемая при выполнении функций транзакционных подсистем ГИИС «Электронный бюджет», передается в подсистему информационно-аналитического обеспечения. Результаты, полученные по итогам обработки и моделирования в подсистеме информационно-аналитического обеспечения, подлежат дальнейшему использованию в транзакционных подсистемах ГИИС «Электронный бюджет».

3. Сервисные подсистемы ГИИС «Электронный бюджет». Анализ действующих нормативных актов позволяет констатировать, что, несмотря на самостоятельное выделение данного вида подсистем, сервисные подсистемы интегрированы в централизованные и отличаются от них исключительно функциональным назначением. В частности: а) формирование, ведение, хранение и обмен документами на этапах бюджетного планирования, исполнения бюджета субъекта РФ (местного бюджета), включая организацию исполнения бюджета, кассовое обслуживание исполнения бюджета, формирование, регистрацию и обобщение информации о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств субъекта РФ или муниципального образования, об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства, а также включая организацию составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности и государственного (муниципального) финансового контроля; б) ведение бюджетного и бухгалтерского учета органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, иных участников бюджетного процесса регионального и муниципального уровней, а также государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений; в) формирование и ведение реестров, классификаторов и справочников, используемых при реализации функций и

полномочий, указанных в подп. «а», «б», «г», «е» и «ж» п. 9 постановления Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658, а также использование единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации реестров, справочников и классификаторов; г) формирование информации и документов государственных заказчиков, действующих от имени субъекта РФ, и (или) муниципальных заказчиков в рамках реализации Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; д) информационное взаимодействие с иными информационными системами в целях предоставления информации, содержащейся в ГИИС «Электронный бюджет», а также получения информации для реализации бюджетных правоотношений; е) обмен документами между органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, иными участниками бюджетного процесса в рамках реализации бюджетных правоотношений, а также иными юридическими и физическими лицами в рамках организации правоотношений с участниками бюджетного процесса регионального и муниципального уровней и др.

Функционирование ГИИС «Электронный бюджет» основывается на внутреннем взаимодействии подсистем и в то же время направлено на внешнее взаимодействие и строится с учетом Положения об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451, и постановления Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных

технологий в деятельности государственных органов». Для взаимодействия ГИИС «Электронный бюджет» с внешними информационными системами используется инфраструктура, обеспечивающая информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, применяемых для предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе используются ее составные элементы: единая система межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ), информационно-телекоммуникационные сети, обеспечивающие взаимодействие информационных систем при оказании государственных и муниципальных услуг. Все спецификации сервисов, используемые стандарты и протоколы обмена данными ГИИС «Электронный бюджет» должны быть совместимы с технологиями и методическими рекомендациями, используемыми в СМЭВ. В отдельных случаях должна быть возможность прямого подключения внешних информационных систем к ГИИС «Электронный бюджет» в случае построения доверенной среды в соответствии с решениями по обеспечению информационной безопасности.

Для отдельных внешних информационных систем должны быть разработаны адаптеры взаимодействия с ГИИС «Электронный бюджет», обеспечивающие преобразование данных из внутреннего представления в формат системы электронных формуляров и обратно³¹.

*Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах*³² разработана на основании Бюджетного кодекса РФ и Федерального за-

³¹ Общая архитектура (требования) ГИИС «Электронный бюджет».

³² См. приказ Казначейства России от 12 мая 2017 г. № 11н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах».

кона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» с 1 января 2013 г. органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителей документа, подтверждающего факт внесения платы за услугу, в том числе об оплате государственной пошлины, взимаемой за предоставление государственных и муниципальных услуг. Для подтверждения этого факта они должны использовать сведения, содержащиеся в ГИС ГМП. Федеральное казначейство осуществляет функции по созданию, ведению, развитию и обслуживанию ГИС ГМП, являющейся информационной системой, предназначенной для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг. ГИС ГМП представляет собой централизованную систему, обеспечивающую прием, учет и передачу информации между ее участниками, которыми являются администрации доходов бюджета, организации по приему платежей, порталы, многофункциональные центры, взаимодействие которых с ГИС ГМП производится через систему межведомственного электронного взаимодействия. ГИС ГМП позволяет физическим и юридическим лицам получить информацию о своих обязательствах перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по принципу «единого окна»³³.

Информационно-аналитическая система Федерального казначей-

ства представляет собой информационную систему по сбору, анализу и визуализации оперативных данных, получаемых в процессе исполнения бюджета, и включает:

а) информационно-аналитическую систему мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее — система КПЭ). Ключевая цель Федерального казначейства заключается в обеспечении стабильности, устойчивости и прозрачности функционирования финансовой системы РФ. Лишь при условии максимальной автоматизации процессов, применения самых передовых технологий, упрощения административных и технических процедур возможно решить одну из стратегических задач — обеспечение прозрачности и доступности к информации о состоянии публичных финансов. В рамках решения этой задачи Федеральным казначейством была разработана и внедрена в эксплуатацию система КПЭ, которая предназначена для формирования оперативной информации о ходе и результатах исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: для органов государственной власти и органов местного самоуправления — с целью повышения оперативности и эффективности принятия управленческих решений, для граждан — с целью повышения публичности и прозрачности сектора государственного управления³⁴;

б) систему мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок. Новой сферой применения системы КПЭ стало ее использование для анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказов. Причиной разработки данной системы послужила необходимость созда-

³³ URL: [http://www.roskazna.ru/gis/gosudarstvennaya-informacionnaya-sistema-o-gosudarstvennykh-i-municipalnykh-platexakh-\(gis-gmp\)/](http://www.roskazna.ru/gis/gosudarstvennaya-informacionnaya-sistema-o-gosudarstvennykh-i-municipalnykh-platexakh-(gis-gmp)/).

³⁴ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>.

ния механизмов, обеспечивающих постоянный мониторинг и системный аудит эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд на этапах прогнозирования, планирования и осуществления закупок, и качества достигаемых результатов. Новые возможности и технологии позволяют осуществлять комплексный мониторинг использования бюджетных средств на всех стадиях закупочного процесса от бюджетного планирования и доведения бюджетных обязательств, размещения заказов и заключения государственных контрактов. Анализ данных об эффективности расходования бюджетных средств осуществляется с помощью блока аналитической и статистической отчетности, в том числе с возможностью построения сетевой модели по основным объектам (закупки, контракты, заказчики и поставщики), что, в частности, позволяет выявить степень проникновения «любимых поставщиков» у заказчиков, определить «степень аффилированности» заказчиков³⁵;

в) витрину данных. В целях повышения открытости и прозрачности информации для граждан о состоянии бюджетной системы РФ Федеральное казначейство разработало и использует витрины данных. Данный формат размещения информации является инструментом эффективного контроля за управлением публичными финансами со стороны общества. Основным источником информации для ее размещения на публичном портале (портале бюджетной системы) являются данные системы КПЭ, которые представлены в упрощенном, доступном формате и содержат основные показатели, отражающие состояние бюджетной системы РФ³⁶, публи-

куемые на портале бюджетной системы с еженедельной периодичностью. С целью адаптации финансово-бюджетной терминологии для широкого круга пользователей каждый из отчетов на портале бюджетной системы сопровождается необходимыми комментариями, а также дополнительными элементами, позволяющими визуально оценить основные характеристики или сигнализировать о негативных или позитивных отклонениях в показателях исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. Дальнейшее развитие системы КПЭ как элемента интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» позволяет повысить качество принимаемых управленческих решений в сфере публичных финансов, обеспечивает прозрачность деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных вне бюджетных фондов, государственных муниципальных учреждений и формирует инструмент для обеспечения эффективного контроля за управлением публичными финансами со стороны гражданского общества³⁷. В процессе своей деятельности Федеральное каз-

финсирования, дефиците/профиците по уровням бюджетной системы, публикуемые на открытом портале с еженедельной периодичностью; информация о сводной бюджетной росписи, кассовых расходах, проценте исполнения сводной бюджетной росписи по федеральному бюджету в разрезе аналитического распределения по госпрограммам, публикуемые на открытом портале с еженедельной периодичностью; информация об исполнении основных показателей доходов и поступлений от главных администраторов доходов бюджета, публикуемые на открытом портале с еженедельной периодичностью; информация об исполнении федерального бюджета по расходам в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета.

³⁵ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>.

³⁶ Такие как: аналитические отчетные данные о доходах, расходах, источниках

³⁷ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/>.

начейство активно внедряет и иные цифровые сервисы для удобства и прозрачности исполнения бюджетов бюджетной системы³⁸.

«Бюджет для граждан» — это информационный сайт для граждан, не обладающих специальными познаниями в сфере бюджетных отношений, на котором представлена упрощенная версия федерального закона о бюджете, которая использует неформальный язык и доступные форматы, облегчающие понимание бюджета для граждан, а также позволяющая объяснить им планируемые и фактические действия Правительства РФ во время финансового года и показать формы их возможного взаимодействия с Правительством РФ по вопросам эффективного расходования средств бюджета.

Вторая группа. *Федеральная информационная система стратегического планирования* создается в целях информационного обеспечения стратегического планирования, которое осуществляется в отношении документов стратегического планирования, не содержащих служебную информацию ограниченного распространения или сведений, составляющих государственную тайну, посредством ГАИС «Управление» во взаимодействии с рядом информационных системам и ресурсов, в

том числе с ГИИС «Электронный бюджет».

Государственная автоматизированная информационная система «Управление» была создана в целях повышения эффективности государственного управления и представляет собой единую распределенную государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования, а также предоставления и анализа информации на основании указанных данных. Система «Управление» предназначена в том числе для осуществления мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также для социально-экономического развития субъектов РФ и обеспечения стратегического планирования в части мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в установленном порядке; мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ (что позволяет, например, правильно определить и сформулировать векторы финансовой, налоговой, бюджетной, таможенно-тарифной политики, необходимых для составления основного финансового закона государства — Федерального закона о бюджете); мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования и др. Именно система «Управление» обеспечивает систематизацию и анализ информации о ходе реализации программ, проектов и

³⁸ Например, Система удаленного финансового документооборота (СУФД-online). СУФД-online представляет собой web-приложение, доступное через Интернет, которое позволяет клиентам Федерального казначейства управлять своими платежами, финансовыми документами и иметь доступ к актуальной отчетности, сформированной в автоматизированной системе Федерального казначейства (АСФК); Мобильное решение (в рамках Информационно-аналитической системы Федерального казначейства) позволяет проводить оперативный анализ исполнения бюджетов до уровня консолидированных бюджетов субъектов РФ в ежедневном режиме. URL: <http://monitor.ibs.ru:81/install/>.

комплексов мероприятий, реализуемых за счет средств федерального бюджета; информации о бюджетных проектировках и об исполнении федерального бюджета, о кассовом исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также о бюджетной отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, финансовых органов субъектов РФ и финансовых органов муниципальных образований и др. (это позволяет, например, обеспечить достаточность финансового обеспечения всех принятых расходов и сопоставимость параметров бюджета).

Официальный сайт для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях обеспечивает реализацию принципа прозрачности и открытости деятельности данных учреждений. Информация, размещенная на данном сайте, обеспечивает, с одной стороны, удобство граждан при выборе учреждений для получения необходимых им услуг посредством полного и достоверного информирования об учреждениях и оказываемых ими услугах, с другой — возможность государству эффективно управлять своими ресурсами на основе обратной связи от граждан по качеству предоставленных услуг. Сайт содержит информацию обо всей сети государственных (муниципальных) учреждений РФ, включая сведения о публично-правовом образовании, создавшем учреждение, об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя каждого из учреждений, о размере субсидий, выделенных учреждению, и тех целях, на которые субсидии выделены³⁹.

Единая информационная система в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>) предназначена для обеспечения свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также для формирования, обработки и хранения такой информации⁴⁰.

Подводя итоги, констатируем: сфера публичных финансов успешно проходит всестороннюю «оцифровку», и это, в свою очередь, позволяет говорить о федеральном бюджете⁴¹ как о «цифровом бюджете»; правовое оформление «цифрового бюджета» состоит из многоуровневого и комплексного регулирования и строится на междисциплинарном подходе, находится в стадии активного развития и происходит в границах общей цифровизации сфер деятельности государства с учетом специфики, характерной для бюджетной деятельности; в сфере публичных финансов отсутствует единая структурированная информационная система, позволяющая логично и последовательно проследить механизм функционирования информационных ресурсов в форме понятной и стройной конструкции; присутствует некоторая неоднородность внедренных информационных систем, имеющих собственное целевое предназначение, что создает дополнительные риски по достижению установленных целей внедрения информационных систем, в том числе обеспечению реализации принципов прозрачности и единства, качества мониторинга (контроля) бюджетной деятельности и др.

⁴⁰ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/oos/>.

⁴¹ В силу поэтапного внедрения ГИИС «Электронный бюджет» происходит последовательная интеграция данной системы на уровень региональных бюджетов (планировалось завершить к 1 января 2018 г.) и бюджетов муниципальных образований (планируется завершить к 1 января 2019 г.).

³⁹ URL: <http://www.roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhet/oficialnyj-sajt-gmu/>.

Библиографический список

Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Акопян и др.; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2017.

Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: монография. М., 2004.

Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1.

Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.