Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия

ОМЕЛЁХИНА Наталья Владимировна, заведующая кафедрой административного и финансового права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, доктор юридических наук

Россия, 630090, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 2

E-mail: n.onv@yandex.ru

Одним из ключевых вызовов сегодня является необходимость цифровизации экономики. В силу цифровой сущности бюджета бюджетная сфера видится одной из удачных площадок для выработки и отработки новых информационных технологий, формирования правовых режимов их регулирования. В связи с этим необходимо провести правовую идентификацию категории цифровизации для целей правового регулирования, определить уровень формирования системы правового регулирования с учетом государственного устройства и исследовать влияние данных процессов на сущностную структуру бюджетного правоотношения.

В ходе исследования использованы формально-логический, конкретно-исторический, структурно-функциональный и другие методы.

Вывод: применительно к бюджетной сфере цифровизацию можно рассматривать в двух аспектах — как особый способ отражения процессов управления средствами бюджетов бюджетной системы, информацию о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в электронно-цифровом виде и как особый способ преобразования действительности, осуществления бюджетной деятельности. Результатом цифровизации в бюджетной сфере должна стать открытость не только информации о бюджетных показателях (плановых и фактических), но и процесса, логики принятия решений. Правовое регулирование процессов цифровизации следует рассматривать как составную часть регулирования финансовой деятельности и относить к предметам ведения Российской Федерации. Предметом цифровизации в бюджетной сфере на современном этапе может являться: создание нового объекта бюджетных правоотношений (цифровых активов); цифровизация процессов принятия решений в бюджетной сфере как перевод всех (большинства) стадий бюджетного процесса в электронный формат; внедрение так называемых смарт-контрактов в процесс исполнения бюджетов. Последствием цифровизации может стать изменение субъектного состава бюджетной деятельности либо пересмотр их функций. Автор обосновывает гипотезу о возможности влияния цифровизации процессов управления публичными финансами на саму сущность бюджетных правоотношений, их структурных элементов и внутренних связей.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная сфера, бюджетные правоотношения, финансовые отношения, управление финансами, цифровизация, правовое регулирование.

Для цитирования: Омелёхина Н. В. Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127—140. DOI: 10.12737/jrl.2020.099

Ретроспективный анализ законодательства о цифровизации экономики, управления в целом и бюджетных правоотношений в частности показывает, что 2020 г. — год завершения десятилетнего этапа цифровизации, начатого в 2009—2010 гг. с принятием постановления Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной системе

“Управление”», определяющего необходимость создания единой распределенной государственной информационной системы, обеспечивающей 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 предоставление и анализ информации на основании указанных данных.

В целях создания автоматизированной системы «Управление» принята Государственная программа РФ «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, определяющая механизм формирования указанной автоматизированной системы, на смену которой пришла Государственная программа РФ «Информационное общество», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313.

Применительно к бюджетной сфере была принята Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р, основной целью которой явились обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций государственного сектора управления путем создания и развития системы «Электронный бюджет» как единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий (далее — ИТТ) в сфере управления общественными финансами.

Таким образом, десятилетие 2010—2020 гг. стало периодом реализации указанных программных документов, а текущий год — годом подведения итогов прошедшего десятилетия и определения новых векторов развития. Кроме того, в 2017 г. Указом Президента РФ от

9 мая 2017 г. № 203 была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг. (далее — Стратегия развития информационного общества), целью принятия которой явилось создание условий для формирования в России общества знаний — общества, в котором преобладающее значение для развития граждан, экономики и государства имеют получение, сохранение, производство и распространение информации.

В свою очередь, Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в перечень национальных проектов был включен проект «Цифровая экономика». В его структуре, наряду с другими элементами, выделяют федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», результатами реализации которого должны стать создание системы правового регулирования цифровизации экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также ведение гражданского оборота на базе цифровых технологий.

Бюджетная сфера видится одной из самых удачных для старта следующего этапа информатизации государственного управления, поскольку бюджет с правовой точки зрения есть правовой акт (документ), одной из ключевых особенностей которого традиционно является его содержание, включающее нормы-расчеты, содержащие цифровые показатели доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (что, по сути, возникло и сохранилось с момента его появления в России).

В связи с этим бюджетная сфера как в период 2010—2020 гг., так и в следующее десятилетие вправе претендовать на ту площадку, где будут вырабатываться и отрабатываться новые информационные техноло-

гии и формироваться их правовые режимы. Вызовом времени видится необходимость определения направлений, возможностей и правовых механизмов цифровизации в бюджетной сфере. Для целей юридического исследования представляется необходимым решить ряд правовых задач, а именно:

определить, что следует понимать под цифровизацией в бюджетной сфере, какова сущность данной категории в правовом контексте;

установить уровень правового регулирования цифровизации в бюджетной сфере с учетом государственного устройства (федеральный, региональный либо местный) и, соответственно, в этой части разграничить предметы ведения между публично-правовыми образованиями и полномочия между их органами;

выяснить, появятся ли в результате цифровизации в бюджетной сфере новый объект правового регулирования, а также новая форма существования бюджетного правоотношения как особая форма связи между субъектами бюджетного права;

определить, изменится ли в результате цифровизации субъектный состав бюджетных правоотношений, возникнет ли новый субъект бюджетного права либо модифицируется правовой статус существующих субъектов.

Нельзя не отметить активизацию доктринальных исследований различной отраслевой направленности, связанных с правовым регулированием цифровизации экономики¹. Во-

просы правового регулирования цифровизации вызывают интерес и представителей финансово-правовой науки².

Тем не менее в настоящее время легального определения понятия цифровизации, в том числе цифровизации тех или иных процессов, отношений, действующее законодательство РФ не закрепляет. Однако в Стратегии развития информационного общества (подп. «р» п. 4) определено, что цифровая экономика есть хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Данное определение позволяет сделать возможным рассмотрение цифровизации в бюджетной сфере через призму особого вида деятельности — бюджетной деятельности, реализующейся в форме бюджетного процесса, в котором применяются особые способы

Правовое регулирование труда — 2020: смена парадигмы как следствие цифровизации экономики // Юрист. 2018. № 11. С. 31—35; Цветков И. В., Филиппова С. Ю. Договорное регулирование товарного рынка: тенденции и перспективы в свете цифровизации экономики и использования современных технологий // Закон. 2019. № 5. С. 66—75.

² См., например: Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46—67; Веремева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 26—30; Вершило Т. А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 8—11.

¹ См., например: Грачева Ю. В. Цифровизация: некоторые уголовно-правовые риски в сфере экономики // Уголовное право. 2019. № 5. С. 28—33; Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Цифровизация юридической деятельности в социальной сфере // Юрист. 2019. № 4. С. 14—19; Писаревский Е. Л. Цифровизация юридической деятельности в социальной сфере // Информационное право. 2018. № 4. С. 22—28; Филиппова И. А.

работы с информацией в цифровом виде, в частности, с использованием телекоммуникационных технологий.

При развитии изложенной идеи возникает вопрос: можно ли говорить о цифровизации бюджетных правоотношений? Если бюджетные правоотношения рассматривать как связи, возникающие между субъектами права посредством взаимных прав и обязанностей, то цифровизация указанных связей, проявляющихся в активном или пассивном поведении участников, вероятно, должна выражаться в ином способе реализации такого поведения, например, посредством использования телекоммуникационных технологий и проч.

Очевидно, законодателю в современных условиях необходимо определиться, что следует понимать под цифровизацией в бюджетной сфере, применительно к каким правовым категориям ее следует внедрять и развивать.

С содержательной точки зрения, думается, что для целей правового регулирования цифровизацию можно рассматривать в двух сущностях:

цифровизация как особый код, используемый для обозначения тех или иных существующих явлений и процессов, происходящих в действительности (цифровой способ фиксации информации), т. е. как способ отражения действительности;

цифровизация как способ создания тех или иных явлений или осуществления тех или иных процессов с использованием ИТТ, т. е. как способ преобразования действительности³.

³ Заметим, что цифровизацию как способ преобразования действительности следует отличать от автоматизации. Автоматизация видится в передаче части функций, выполняемых человеком, приборам и автоматическим устройствам. По сути, в данном случае техника дублирует механическую работу, физические действия человека, что можно рассматривать как промежуточный

Как уже отмечалось, особенно-стью бюджетной сферы является ее высокая степень готовности к цифровизации в силу «цифровой сущности» ее центрального элемента — бюджета. Так, если цифровизацию рассматривать как криптографирование (закрепление и отражение) информации с помощью кода, состоящего из цифр, обмен и хранение такой информации с помощью не бумажных носителей, а электронных устройств и систем телекоммуникационной связи, то можно утверждать, что цифровизация (а точнее компьютеризация) бюджетной сферы состоялась.

По сути, принятая Концепция создания и развития государственной информационной системы управления публичными финансами и сформулированная в рамках ее исполнения автоматизированная система «Электронный бюджет» позволили решить задачу перевода информации, связанной с формированием, распределением и использованием публичных фондов денежных средств, в цифровой формат, единый и универсальный для всех публично-правовых образований на территории РФ (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований).

Так, во-первых, бюджет как правовой акт формируется посредством электронного документооборота и фиксируется на единой цифровой платформе автоматизированной системы «Электронный бюджет». Бюд-

этап, как переходную стадию ко второму этапу цифровизации, который помимо передачи части функций, выполняемых человеком, автоматическим устройствам, предполагает повышение эффективности всех процессов за счет применения новых технологий переработки данных и передачи информации (как способ отражения действительности) и применения новых методов принятия решений (как способ преобразования действительности). В последнем случае техника дублирует также и интеллектуальную работу человека.

жеты всех публично-правовых образований хранятся исключительно на электронных носителях в цифровом виде. На большей территории субъектов РФ, муниципальных образований введен электронный документооборот (внутриведомственный, межведомственный, межуровневый). Программные продукты, обслуживающие такой электронный документооборот, стремятся к интегрированию друг с другом в масштабах всех субъектов РФ и муниципальных образований на их территориях. Роль права в данном процессе состоит в описании технических регламентов работы с документами (в частности, с бюджетом и сопутствующей документацией) в электронном виде с использованием различных программных продуктов.

Во-вторых, внедрена верификация подписи документов в электронном виде для придания им юридической значимости наравне с документами в бумажной форме с использованием собственноручных подписей уполномоченных лиц.

В-третьих, фиксация фактов исполнения бюджетов также осуществляется в электронном виде (документы исполнения формируются на электронных носителях и подтверждаются электронной подписью).

В-четвертых, можно говорить о серьезных успехах в направлении цифровизации кассовых операций по обслуживанию счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы. Федеральное казначейство является флагманом этого процесса. Кроме того, на электронных платформах Федеральной налоговой службы активно внедряются ИТТ по администрированию платежей в бюджеты.

Соответственно, такая задача цифровизации в бюджетной сфере, как использование особого способа отражения действительности — бюджетной деятельности, решена или будет решена в ближайшее время.

Думается, задачей современного периода развития бюджетных отношений должна стать не цифровизация бюджета, бюджетных показателей, а цифровизация как способ преобразования действительности, управления процессами в бюджетной сфере, осуществления бюджетной деятельности в «автоматическом режиме», без участия человека, с помощью заранее разработанных и запущенных информационных технологий. Постановка подобной задачи порождает множество вопросов: на какой стадии запуска находится этот процесс в настоящее время? Запущен ли он вообще? Каков должен быть режим его правового регулирования? Надо ли этот способ цифровизации внедрять в бюджетные правоотношения? Какой результат можно получить?

По сути, современный этап бюджетирования ставит новую содержательную задачу — цифровизацию отношений в бюджетной сфере — перевод отношений на язык цифр, возникновение, исполнение, изменение и прекращение бюджетных правоотношений посредством использования ИТТ.

Рассуждая о цифровизации как особом способе преобразования действительности, можно выделить три возможных направления ее внедрения в бюджетной сфере:

создание цифровых активов как материальных элементов бюджетов бюджетной системы РФ, используемых наряду с денежными средствами (деньгами) в статусе платежных средств или вместо таковых, формируя, по сути, новый объект бюджетного правоотношения;

цифровизация управления средствами бюджетов бюджетной системы как процесса принятия решения;

цифровизация субъектов бюджетного права.

Развитие цифровизации как создание цифровых активов предполагает поиск ответа на вопрос: появляется ли в связи с процессом цифро-

визации новый объект прав, в том числе применительно к бюджетным правоотношениям?

Думается, что для бюджетных правоотношений (исходя из их легального понимания, определяемого ст. 2 Бюджетного кодекса РФ), объектом которых являются денежные средства, нового объекта не возникает до тех пор, пока законодательно не появится новая форма денег как платежных средств (в частности, придание криптовалюте статуса законного платежного средства). Учитывая, что деньги как объект правоотношений имеют двойственную природу — частно-публичную и являются продуктом одновременно двух видов правоотношений: отношений собственности и отношений государственного суверенитета, то, соответственно, решение этого вопроса возможно исключительно с применением межотраслевого подхода.

В связи с этим нельзя не отметить стремление законодателя определиться с правовым пониманием цифровых активов (внесение соответствующих изменений в ГК РФ) и подготовкой Министерством финансов РФ проекта федерального закона «О цифровых финансовых активах»⁴. Опуская дискуссию относительно совершенства закрепленной и предлагаемой к закреплению категории цифровых активов (как имущества в электронной форме, созданного с использованием криптографических средств, право собственности на которое удостоверяется путем внесения цифровых записей в реестр цифровых транзакций), а также правового режима их регулирования, отметим, что развитие действующего законодательства не рассматривает и не предлагает использовать таковые в обозримой перспективе в качестве законных платежных средств.

Вероятно, исследователям в сфере финансового права необходимо активнее включиться в дискуссию о правовой природе информационных активов, о криптовалюте — «за» или «против» признания ее законным платежным средством для целей бюджетно-правового регулирования. В связи с этим бюджетному законодателю следует задуматься над решением ряда ключевых вопросов: принимать цифровые активы в расчетах с бюджетом или не принимать, а если принимать, то наряду с традиционными формами денег или вместо денег? Однако заметим, что в конце 1990-х — начале 2000-х гг. имелся опыт принятия в расчетах с бюджетом ценных бумаг, векселей, долговых расписок, прав требования и проч. активов, результатом которого явилось резкое сокращение денежных средств в публичных фондах, несоответствие информации о поступлениях в бюджет с материальным содержанием бюджета, увеличение бюджетного дефицита и ряд иных неблагоприятных последствий для финансовой системы и экономики страны. Как результат, от такого подхода отказались, установив единственную форму расчета с бюджетами — денежную и введя запрет на зачеты при расчетах с бюджетами. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в бюджетной сфере с высокой степенью осторожности следует внедрять возможность принятия криптовалюты по платежам в бюджеты при расчетах по денежным обязанностям или денежным обязательствам перед публично-правовыми образованиями.

Нельзя не учитывать тот факт, что с внесением изменений в законодательство РФ в части введения в имущественный оборот цифровых активов уже в настоящее время существует необходимость анализа установления в качестве возможности либо запрета на их использование как источников финансирования дефицитов бюджетов путем их

⁴ См. постановление Государственной Думы РФ от 22 мая 2018 г. № 4030-7 ГД «О проекте закона № 419059-7 “О цифровых активах”».

эмитирования (выпуска) публично-правовым образованием (Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием).

Такое направление развития цифровизации в бюджетной сфере, как цифровизация процесса управления денежными средствами бюджетов бюджетной системы РФ, процесса принятия управленческих решений, также, думается, должно реализовываться с использованием межотраслевого подхода, поскольку организация управления публичными фондами денежных средств есть управленческая деятельность, имеющая производную природу от иных видов управленческой деятельности (от управления экономической, социальной, административно-политической сферами), и, соответственно, должно осуществляться в тесном взаимодействии финансового права и финансово-правовой науки с административным правом и административно-правовой наукой.

При этом возникает вопрос: можно ли электронную форму бюджета как правового акта и электронный документооборот в бюджетном процессе отождествлять с цифровизацией процессов управления публичными финансами, процессов принятия управленческих решений в данной сфере?

Так, на первый взгляд может показаться, что процессы бюджетного планирования, исполнения бюджета, бюджетного учета, составления бюджетной отчетности и осуществления бюджетного контроля цифровизированы. Однако, что в данном контексте следует понимать под цифровизацией: перевод документов в электронный вид, хранение и предоставление их с помощью информационных систем телекоммуникационной связи или технологию принятия решения?

Действительно, проект закона (решения) о бюджете составляется в электронном виде и хранится в электронной форме с использова-

нием автоматизированной системы «Электронный бюджет». Тем не менее говорить о цифровой технологии принятия решений по содержанию проекта данного документа в настоящее время мало оснований. В данном случае сохраняется определенная свобода усмотрения органов власти, формирующих проекты бюджетных показателей.

При этом заметим, что процессы выработки управленческих решений на стадии бюджетного планирования таят высокую степень опасности принятия неэффективных решений по использованию бюджетных средств. Имеет место так называемый лоббизм на стадии бюджетного планирования при включении тех или иных расходов и определении их приоритетности для финансирования, например, определение приоритетных объектов для проведения ремонта за счет средств бюджетов, определение территорий для строительства инфраструктуры за счет средств бюджетов с целью повышения конкурентных свойств и стоимости земельных участков на данной территории и проч. Даже выбор места расположения того или иного социального объекта, создаваемого за счет бюджетных средств, имеет серьезный экономический эффект не только для потребителя, но и для предпринимательства, бизнеса (так называемый неочевидный экономический эффект). Перечисленные, а также другие подобные обстоятельства требуют задуматься об упорядочении процессов бюджетного планирования посредством внедрения, использования возможностей информационных технологий для повышения прозрачности и качества принимаемых управленческих решений в бюджетной сфере.

Отметим, что определенные усилия в этом направлении предпринимаются уже сегодня и достаточно активно. Так, инициативное бюджетирование, рассматриваемое как практика определения и выбора на-

селением муниципальных образований приоритетных объектов бюджетного финансирования, можно отнести к начальной стадии формирования информатизации бюджетных правоотношений как процесса управления публичными финансами.

Что касается стадии рассмотрения и утверждения бюджета представительным органом власти, то перспективы ее цифровизации менее очевидны. Думается, что в настоящее время данная стадия может быть рассмотрена только в рамках автоматизации процессов принятия решений депутатами представительного органа власти через использование компьютерных технологий, отражающих волеизъявление депутата (так называемая электронная система голосования и подсчета голосов). Такая форма информатизации данного вида бюджетной деятельности во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях введена либо планируется к введению в ближайшее время. Что касается цифровизации, внедрения новых информационных технологий в процесс принятия решения о бюджете, то очевидно, что это теоретически допустить можно, однако исключение свободы волеизъявления депутатов законодательных (представительных) органов власти при рассмотрении и утверждении бюджетов не согласуется с конституционным принципом обеспечения участия граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ).

При исследовании уровня и перспектив развития цифровизации стадии исполнения бюджетов, думается, ключевым обстоятельством должно являться определение видов и существа бюджетных правоотношений, включаемых в нее, определение границ финансовых и иных управленческих, имущественных и прочих отношений.

Если исполнение бюджета понимать буквально (в смысле ст. 218, 219, 219² Бюджетного кодекса РФ) как получение доходов, осуществление расходов и привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета, которые формируют кассовое исполнение бюджета, то наблюдается следующая картина. В связи с использованием безналичных форм денежного обращения при расчетах с бюджетами так называемый кэш-менеджмент практически цифровизирован (или стремится к абсолютной цифровизации). Процессы принятия и учета бюджетных и денежных обязательств, подтверждение, санкционирование оплаты и подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляются с использованием электронного документооборота в электронно-цифровом виде. Более того, Федеральное казначейство успешно реализует в последние годы сопровождение кассового исполнения государственных (муниципальных) контрактов, предоставления субсидий, субвенций и иных средств бюджетов, предусматривает такие формы расчетов, как казначейские аккредитивы и проч., что осуществляется с использованием ИТТ путем электронного документооборота. По сути, имеет место электронное управление всеми технологическими платежно-расчетными отношениями в рамках бюджетной системы РФ.

При этом необходимо понимать, что отношения по формированию и исполнению денежных обязанностей или денежных обязательств по платежам в бюджет, по принятию расходных обязательств публично-правовым образованием остаются за рамками бюджетных отношений и, если и будут цифровизироваться, то это будут задачи иных институтов (подотраслей) финансового права или иных отраслей российского права.

Также в настоящее время можно уверенно говорить о высокой сте-

пени цифровизации процессов осуществления бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Специальные информационные технологии и программы применяются для учета фактических поступлений и выплат из бюджетов бюджетной системы РФ.

Цифровизация процессов бюджетного контроля также имеет определенную перспективу своего развития, в частности, с использованием потенциальных возможностей технологии блокчейн (как распределенного реестра хранения больших данных) с внедрением аналитических программных продуктов, позволяющих обрабатывать содержащуюся в нем информацию по различным задаваемым параметрам. Думается, что максимально эффективно такие технологии могут быть использованы при проведении документальных проверок финансово-бюджетной деятельности. В то же время, если говорить о фактических проверках, то очевидно, что ИТТ могут быть использованы в дополнение к традиционным методам финансового контроля.

Таким образом, подводя итог анализу цифровизации процессов принятия управленческих решений в бюджетной сфере, перспектив ее развития на всех стадиях бюджетного процесса, очевидно, что роль права в данном случае состоит в создании технических регламентов регулирования юридически значимых процедур, совершаемых в электронном виде — с применением ИТТ. Однако нельзя не заметить возникающих правовых проблем в этом, казалось бы, техническом процессе.

Так, в программных документах декларировалось о возможности использования двух методов формирования информационных систем⁵: централизованного (ссылаясь

на опыт США, Канады, Австралии, Франции, Австрии и проч.) и децентрализованного (Великобритания), а также определялось, что в России будет использован смешанный метод, сочетающий оба подхода.

Безусловно, старт был дан путем запуска процесса унификации существующих (в отдельных субъектах РФ) информационных систем и перевода их в масштабах всей бюджетной системы РФ на единую платформу — автоматизированную систему «Электронный бюджет».

В настоящее время поступают предложения о специализации информационных процессов в рамках единой автоматизированной системы для целей учета особенностей регионов, муниципалитетов. Однако возникают вопросы: какая может быть специфика и какие особенности в перечисленных видах бюджетных правоотношений? Должна ли вообще в этих отношениях быть специфика, если в соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 8, 74) в России провозглашаются единое экономическое пространство, запрет на установление таможенных и иных препятствий для свободного перемещения финансовых средств, а финансовое регулирование отнесено к предметам исключительного ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ)?

Тем не менее сторонники децентрализации могут возразить, сославшись на право самостоятельного осуществления финансовой деятельности публично-правовыми образованиями всех уровней государственного устройства, закрепленное также в Конституции РФ (ст. 12, 73, 130—132 и др.).

Полагаем, что ответом на эти вопросы должна стать правовая концепция понятия финансовых правоотношений и выделения в их составе бюджетных правоотношений, а также разграничение понятий правового регулирования цифровизации финансовой и, в частности, бюджетной деятельности, и осущес-

⁵ См. раздел I Концепции создания и развития государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

ствления финансовой, в частности, бюджетной деятельности.

Поскольку регулирование финансовой деятельности (составной частью которой является бюджетная деятельность) в соответствии со ст. 71 Конституции РФ относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, то процесс регулирования цифровизации финансовой деятельности также должен решаться централизованно, унифицированно в масштабах Российской Федерации. Однако осуществление финансовой деятельности должно происходить децентрализованно, но с использованием единых в масштабах всего государства ИТТ.

При этом возникает предположение, что если появится единый программный продукт управления публичными финансами, то бюджетная деятельность, понимаемая как процесс формирования, распределения и использования централизованных публичных фондов денежных средств (бюджетов), рискует стать предметом исключительного ведения Российской Федерации. Кроме того, развивая это предположение, напрашивается вывод о том, что цифровизация в бюджетной сфере есть путь к уничтожению вообще данной сферы общественных отношений как связей между людьми.

В связи с этим видится необходимым оценить роль и значение технических норм и регламентов в правовом регулировании бюджетных отношений. Можно ли говорить об иной сущности права в данном случае, поскольку правовое воздействие на поведение между людьми происходит через формирование моделей поведения как описание взаимодействия не непосредственно людей между собой, а с определенными объектами, которые, в свою очередь, определяют, выстраивают соответствующие отношения между людьми. Таким образом, появляется новый посредник в бюджетно-денежных отношениях — информа-

ционно-телекоммуникационная система с ее определенным правовым режимом. Возникают вопросы: что с точки зрения права представляет собой информационная телекоммуникационная система, каково место в ней традиционных субъектов права?

Думается, что в решении данных вопросов ключевыми являются два фактора (можно выделять и иные ее особенности, но в рассматриваемом контексте полагаем, что данные признаки являются наиболее значимыми):

цифровая сущность бюджетной деятельности публично-правовых образований (ее количественная измеримость), что несомненно облегчает процесс внедрения в ее осуществление автоматизированных систем управления;

производность финансовой и, соответственно, бюджетной деятельности публично-правовых образований от иных видов деятельности в сфере государственного и муниципального управления как процесса формирования, распределения и использования (в данном случае централизованных) фондов денежных средств публично-правовых образований.

Второй признак определяет степень свободы воли участников финансовой (в рассматриваемом контексте — бюджетной) деятельности по выбору варианта поведения. В связи с этим определяющее (юридическое) значение имеют те параметры, которые установлены в рамках иных видов отраслевых отношений, в соответствии с правовым регулированием в иных отраслях права.

Так, при формировании и исполнении доходной части бюджета крайне мала степень свободы усмотрения участников бюджетной деятельности. С учетом информации налоговых органов о зарегистрированных налогоплательщиках и объектах налогообложения, с использованием методики расчета на основе

анализа данных прошлых периодов формируется доходная часть бюджета. При формировании расходной части бюджета в процессе бюджетного планирования свобода усмотрения субъекта бюджетного планирования ограничена теми задачами и функциями, которые реализуются в предметах ведения публично-правовых образований (вопросах местного значения) и полномочиях их органов, что находится за рамками финансовой деятельности публично-правовых образований, регулируется иными отраслями права, цифровизация которых определяется спецификой таких отраслей.

Размышление над указанными процессами приводит нас к интересному выводу о пересмотре субъектов бюджетной деятельности. В настоящее время ее ключевым лицом (субъектом) является финансовый орган. Каковы же основные функции финансового органа? По сути, их не так много. Финансовый орган готовит проект бюджета, однако непосредственно формируется проект на основе соответствующей информации от администраторов и распорядителей бюджетных средств; финансовый орган организует исполнение бюджета, в то время как непосредственное исполнение бюджета осуществляют администраторы доходов и распорядители расходов, источников финансирования дефицита; финансовый орган составляет итоговую бюджетную отчетность, в то время как ведение бюджетного учета и составление первичной бюджетной отчетности есть функция также администраторов и распорядителей бюджетных средств.

В качестве предположения появляется идея о том, что в перспективе результатом цифровизации бюджетной сферы может стать ликвидация финансового органа с возложением его функций на автоматизированную систему управления (подобно онлайн системе предоставления кредитов) либо как минимум пересмотр его функций. Первым ша-

гом в этом направлении можно считать создание централизованной бухгалтерии органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций бюджетной сферы.

Кроме того, к ликвидации финансового органа и замене его на автоматизированную систему нас подводят изменения бюджетного законодательства РФ последнего десятилетия. Так, в положениях Бюджетного кодекса РФ изначально для муниципальных образований предусматривалась возможность в целях обслуживания местного бюджета и управления его средствами не создавать финансовый орган, а наделять соответствующими полномочиями должностное лицо⁶. Впоследствии появилась возможность передавать функции по составлению проектов бюджетов, исполнению бюджетов, осуществлению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности от городских, сельских поселений на уровень муниципального района⁷.

Более того, уверенность в данном убеждении придает и новая редакция Бюджетного кодекса РФ, подготовленная Минфином РФ. Так, положения об «Информационном обеспечении бюджетного процесса» закреплены именно в разделе V «Участники бюджетного процесса», что даже вызывало критику со стороны отдельных исследователей.

Представляется, что перед финансово-правовой доктриной, вероятно, как и перед многими иными отраслевыми доктринами российского права, стоит потребность оценить правовой статус так называемой автоматизированной системы:

как объекта правоотношения;

как особого вида имущества, способного к автоматическим действиям;

⁶ См. п. 7 ст. 151 БК РФ (в ред. Федерального закона от 31 августа 1998 г. № 145-ФЗ).

⁷ См. ст. 154 БК РФ в действующей редакции.

как искусственно сконструированного субъекта права (искусственный интеллект) с наличием воли и возможности осуществлять волевые решения (по аналогии с юридическим лицом, действующим на основании учредительного документа — Устава (в данном случае, возможно, технического паспорта)), определяющего правовой статус создателей, владельцев, управленцев, контролеров.

Представленные рассуждения еще раз возвращают нас к исходной проблеме правового определения цели процессов цифровизации бюджетной деятельности. Если определять цель в том узком понимании, которое закреплено в утвержденной Правительством РФ Концепции создания и развития государственной информационной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» как прозрачность, открытость и подотчетность деятельности органов власти, повышение качества финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения ИТТ в сфере управления общественными финансами, то очевидно, что в части информатизации как способа отражения бюджетно-правовой действительности (операций со средствами бюджета) эта цель достигнута либо будет достигнута в ближайшее время.

Что касается цифровизации как способа преобразования действительности, как процесса принятия юридически значимых решений в бюджетной деятельности, влекущего возникновение бюджетных, денежных обязательств, то правовое регулирование этого направления нуждается в серьезном доктринальном анализе, основанном на понимании сущности финансовой деятельности, предмета финансового права и финансово-правового регулирования и возможности перевода такой части финансовой деятельности, как бюджетная деятельность, в цифро-

вой формат, передачи процесса принятия решений от человека к автоматизированным системам управления с использованием информационных технологий.

В заключение нашего исследования сделаем ряд выводов.

1. Применительно к бюджетной сфере цифровизацию можно рассматривать в двух аспектах: как особый способ отражения процессов управления средствами бюджетов бюджетной системы, информацию о бюджетах бюджетной системы РФ в электронно-цифровом виде и как особый способ преобразования действительности, способ осуществления бюджетной деятельности.

2. Результатом цифровизации в бюджетной сфере должна стать не только открытость информации о бюджетных показателях (плановых и фактических), но и открытость процесса, логики принятия решений.

3. Предметом цифровизации в бюджетной сфере на современном этапе может являться:

создание нового объекта бюджетных правоотношений — цифровых активов;

цифровизация процессов принятия решений в бюджетной сфере как перевод всех (большинства) стадий бюджетного процесса в электронный формат, не ограничиваясь кассовым обслуживанием счетов бюджетов. При этом перспективным видится сосредоточенность на бюджетном планировании и бюджетном контроле;

внедрение так называемых смарт-контрактов в процесс исполнения бюджетов.

4. Ближайшим последствием цифровизации может стать изменение субъектного состава финансовой, в частности бюджетной, деятельности, например исключение финансового органа из состава лиц, ее осуществляющих, либо пересмотр его функций, перевод его функций в цифровую форму путем использования ИТТ, позволяющих принимать

соответствующие решения при заданных параметрах доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета, определяемых администраторами и распорядителями средств бюджетов.

5. Правовое регулирование цифровизации бюджетной деятельности как составной части финансовой деятельности следует отличать от процесса осуществления такой деятельности. Правовое регулирование финансовой (в том числе бюджетной) деятельности должно осуществляться с учетом положений ст. 71 Конституции РФ, относящей финансовое регулирование к предметам исключительного ведения РФ, и соблюдения положений Конституции РФ о единстве экономического пространства, свободы перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории РФ. При этом необходимо опре-

делять, каков правовой статус единой программной платформы (программного продукта), с помощью которого осуществляются финансовые операции (формируются доходы и распределяются расходы, получают и используют денежные средства бюджетов).

6. Следует оценить роль и значение права в процессе цифровизации бюджетных правоотношений. Очевидно, на современном этапе ее уже нельзя рассматривать исключительно как техническую, состоящую в описании регламентов работы с автоматизированными системами, поскольку существует вероятность того, что цифровизация процессов управления публичных финансов повлияет на сущность бюджетных правоотношений, изменив их структурные элементы и внутренние связи между ними посредством внедрения ИТТ.

Библиографический список

Веремеева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1.

Вершило Т. А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8.

Грачева Ю. В. Цифровизация: некоторые уголовно-правовые риски в сфере экономики // Уголовное право. 2019. № 5.

Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Цифровизация юридической деятельности в социальной сфере // Юрист. 2019. № 4.

Писаревский Е. Л. Цифровизация юридической деятельности в социальной сфере // Информационное право. 2018. № 4.

Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2.

Филипова И. А. Правовое регулирование труда — 2020: смена парадигмы как следствие цифровизации экономики // Юрист. 2018. № 11.

Цветков И. В., Филиппова С. Ю. Договорное регулирование товарного рынка: тенденции и перспективы в свете цифровизации экономики и использования современных технологий // Закон. 2019. № 5.

Digitalization of the Budget Sphere as a Subject of Legal Impact

N. V. Omelekhina, Novosibirsk State University, Novosibirsk 630090, Russian Federation

E-mail: n.onv@yandex.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.099

One of the key challenges of modern times is the need to digitalize the economy. Due to the digital nature of the budget, the budget sphere is one of the most successful platforms for developing new information technologies and forming legal regimes for their regulation. In this regard, it is necessary to implement legal identification of the digitalization for the purposes of legal regulation, determine the

level of formation of the legal regulation system taking into account the state structure, and investigate the impact of these processes on the essential structure of the budget law relation.

Formal-logical, concrete-historical, structural-functional and other methods were used.

In the course of the research, the author comes to the conclusion that in relation to the budget sphere, digitalization can be considered in two aspects: as a special way of reflecting the processes of managing budget funds of the budget system, information about the budgets of the budget system of the Russian Federation in electronic and digital form, and as a special way of transforming reality, a way of implementing budget activities. The result of digitalization in the budget sphere should be not only the openness of information about budget indicators (planned and actual), but also the openness of the process and logic of decision-making. It is proved that the legal regulation of digitalization processes should be considered as an integral part of the regulation of financial activities and referred to the subjects of the Russian Federation. The subject of digitalization in the budget sphere at the present stage can be: the creation of a new object of budget legal relations (digital assets); digitalization of decision-making processes in the budget sphere as the transfer of all (most) stages of the budget process to an electronic format; the introduction of so-called smart contracts in the budget execution process. In addition, the consequence of digitalization may be a change in the subject composition of budget activities or a revision of their functions. As a result of the research, the author substantiates the hypothesis about the possibility of digitalization of public Finance management processes on the very essence of budget relations, changing their structural elements and internal links between them through the introduction of information and telecommunication technologies.

Keywords: budget, budget sphere, budget law relations, financial relations, financial management, digitalization, legal regulation.

For citation: Omelekhina N. V. Digitalization of the Budget Sphere as a Subject of Legal Impact. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 8, pp. 127—140. DOI: 10.12737/jrl.2020.099 (In Russ.)

References

Filipova I. A. Pravovoe regulirovanie truda — 2020: smena paradigmy kak sledstvie tsifrovizatsii ekonomiki. *Yurist*, 2018, no. 11.

Gracheva Yu. V. Tsifrovizatsiya: nekotorye ugovovno-pravovye riski v sfere ekonomiki. *Ugovovnoe pravo*, 2019, no. 5.

Pisarevskiy E. L. Tsifrovizatsiya yuridicheskoy deyatel'nosti v sotsial'noy sfere. *Informatsionnoe pravo*, 2018, no. 4.

Povetkina N. A., Ledneva Yu. V. “Fintekh” i “regtekh”: granitsy pravovogo regulirovaniya. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2018, no. 2.

Veremeeva O. V. Sovershenstvovanie byudzhethnogo zakonodatel'stva v usloviyakh postroeniya tsifrovoy ekonomiki v Rossiyskoy Federatsii. *Finansovoe pravo*, 2019, no. 1.

Vershilo T. A. Prozhornost' (otkrytost') byudzhethnykh otnosheniy v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki. *Finansovoe pravo*, 2018, no. 8.

Zhavoronkova N. G., Shpakovskiy Yu. G. Tsifrovizatsiya yuridicheskoy deyatel'nosti v sotsial'noy sfere. *Yurist*, 2019, no. 4.