

Бюджетное право и процесс

Бюджет в условиях цифровой экономики



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

доктор юридических наук,
профессор, профессор
кафедры финансового
права Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
o.boltinova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. В статье рассматриваются бюджетная деятельность и бюджетная политика в условиях цифровой экономики, показано значение принципа прозрачности, открытости бюджета как фактора развития цифровизации в бюджетной деятельности. Анализируются несколько путей развития информационной сферы управления общественными финансами. Подчеркивается, что «электронный бюджет» направлен на обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления. Отражена роль подсистем «электронного бюджета», в частности управления расходами электронного бюджета, где важное значение имеют резервные фонды. Отмечается важность финансового мониторинга как инструмента контроля за эффективным использованием средств федерального бюджета.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетная система, денежные средства, резервные фонды, исполнение бюджета, мониторинг, электронный бюджет, цифровизация, получатели бюджетных средств, распорядители; прозрачность, резервный фонд, документооборот, бюджетная отчетность, финансовая деятельность, централизованный фонд, достоверность, гласность, принцип.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.048-055

O. V. BOLTINOVA,

Professor of Department in Financial Law
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
o.boltinova@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Budget in the digital economy

Abstract. The article examines budgetary activities and budgetary policy in the digital economy and shows the importance of the principle of transparency, openness of the budget as a factor in the development of digitalization in budgetary activities. Several ways of development of the information sphere of public finance management are analyzed. It is emphasized that the “electronic budget” is aimed at ensuring transparency, openness and accountability of the activities of state bodies and government bodies. The role of the subsystems of the “electronic budget” is shown, in particular the management of expenditures of the electronic budget, where reserve funds

are of great importance. The importance of financial monitoring as an instrument of control over the effective use of federal budget funds is noted.

Keywords: *budget, budget process, budget system, funds, reserve funds, budget execution, monitoring, electronic budget, digitalization, recipients of budget funds, administrators; transparency, reserve fund, document flow, budget reporting, financial activities, centralized fund, reliability, publicity, principle.*

Финансовые отношения, как и финансовая деятельность в целом, всегда связаны с образованием, распределением и использованием как централизованных, так и децентрализованных фондов денежных средств. При этом методы и формы аккумулирования как государством, так и муниципальными образованиями денежных средств в разнообразные фонды и их использование зависят от различных аспектов общества, и все это требует в первую очередь правового регулирования разнообразных общественных отношений¹.

В 2017 г. Правительством РФ была определена Стратегия, связанная с переходом на цифровую экономику, и утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»². Программа установила задачи государственной политики, определила сроки и основные меры, направленные на создание и развитие цифровой экономики в Российской Федерации.

В программе отмечено, что в условиях формирования цифровой экосистемы цифровые показатели выступают основополагающим началом для развития производства, конкурентоспособности страны, обеспечения уровня и качества жизни граждан и в конечном итоге — национального суверенитета страны.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, определяемая финансовой политикой, претерпела целый ряд изменений, связанных с переходом к цифровой экономике в Российской Федерации.

Ключевыми проблемами бюджетной политики являются отсутствие соотношения расходных полномочий органов регионального управления и закрепленных доходных источников, высокий уровень финансовой зависимости органов регионального управления от органов государственной власти Российской Федерации (так, в частности, региональный бюджет переполнен субвенциями в области исполнения государственных полномочий), слабая заинтересованность в качестве управления региональными финансами, а также в качестве оказания услуг населению, что связано с низким уровнем финансовой экономической базы.

Формирование новой структуры бюджетной системы РФ и осуществление перераспределения расходных полномочий между различными уровнями определили возложение дополнительных расходов на федеральные бюджеты, что сформировало вертикальную и горизонтальную несбалансированность бюджетной системы, появление ряда противоречий во взаимоотношениях между бюджетами различного уровня. В результате возникла необходимость формирования

¹ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2009. С. 153.

² Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (утратило силу).



новой системы межбюджетных отношений, которая была построена на основе применения нормативно-долевого метода оказания помощи регионам³.

Одной из задач бюджетной деятельности является устойчивое развитие территорий для реализации общественных интересов и потребностей общества в целом. Основным видом реализации программного подхода территориального развития является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной формы собственности удовлетворению общественных интересов.

Бюджет по своей сущности является централизованным фондом денежных средств, который необходим для осуществления публичных задач и функций государства и муниципальных образований.

С. Ю. Витте отмечал, что бюджет является финансовым законом, который служит для управления государственным хозяйством в течение определенного периода времени. Он подчеркивал, что государственный бюджет должен отличаться ясностью, точностью и открытостью⁴.

Вышеуказанные требования, отмеченные С. Ю. Витте, нашли отражение в современном бюджетном законодательстве в качестве принципа прозрачности, открытости бюджета как фактора развития цифровизации в бюджетной деятельности.

В условиях цифровой экономики бюджет рассматривается как форма образования и использования денежных средств в целях финансового обеспечения публичных обязательств соответствующего публично-правового образования. Под публично-правовым обязательством понимается обязательство публично-правового образования предоставить средства из бюджета другому бюджету, юридическому, физическому лицу, иностранному государству либо международной организации в соответствии с основаниями, предусмотренными Бюджетным кодексом РФ.

Важное значение имеет информационное обеспечение в сфере бюджетных отношений, которое нашло отражение в проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ.

³ Следует отметить, что, принимая важнейшие стратегические решения, влияющие на всю социально-экономическую сферу, уполномоченные органы власти не предусматривают источники финансирования заложенных в эти решения мероприятий, в связи с чем приходится использовать средства альтернативных публичных денежных фондов, не запрещенные законом, но и не вполне соответствующие их целевому назначению. См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2019. С. 109.

⁴ Первое требование к составлению бюджета — это его ясность, т.е. бюджет должен содержать полную картину финансов страны. Для реализации требования ясности и составляется классификация бюджета, которая позволяет распределять статьи 1) по соответствующим ведомствам и 2) по предметам доходов и расходов. Второе требование — это требование точности бюджета, которое подразумевает исчисление статей на реальных цифрах поступлений государственных доходов и произведенных расходов за последний бюджетный период. И третье требование — это гласность бюджета, т.е. обязательное исполнение бюджета как финансового закона и его обязательное опубликование. См.: *Bumme С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. М. : Юрайт, 2020. Т. 2. С. 182—184.

Одним из принципов прогнозирования и формирования бюджета как инструмента эффективного управления финансами является принцип достоверности бюджета — надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета. На практике, к сожалению, не удается полностью обеспечить соответствие величины бюджетных доходов объему расходных обязательств, что в итоге компенсируется бюджетными субсидиями.

Кроме того, существует необходимость оказания воздействия центральной властью на осуществление правового регулирования финансовых инструментов реализации бюджетной политики территориальных органов власти в соответствии с общегосударственными приоритетами. Данная модель должна иметь своей конечной целью возвращение субъекту РФ переданных Федерации предметов ведения и полномочий обратно и выравнивание и преодоление социально-экономических диспропорций субъектов Федерации⁵.

Следует отметить, что еще в 2015 г. было принято решение о создании информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»⁶.

Выделяют два основных подхода к созданию и развитию информационных систем управления общественными финансами:

- 1) централизованный — предусматривает построение информационных систем на основе унификации и интеграции функциональных областей управления;
- 2) децентрализованный — использует только локальные системы, которые предусматривают более гибкий подход к управлению финансами и поэтапное развитие инфраструктуры. При этом локальные системы достаточно материалоёмки и не способствуют повышению производительности труда.

«Электронный бюджет» сочетает оба указанных подхода. Следует подчеркнуть, что именно с помощью централизации информационных потоков реализуются достоверность, полнота и оперативность учета финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований с их последующей интеграцией с процессами, происходящими в публично-правовых образованиях⁷.

Система «Электронный бюджет» предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности публично-правовых образований, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Данная система включает следующие основные направления:

- это доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений, в том числе иных субъектов, не являющихся участниками бюджетного процесса;

⁵ Политова И. П., Городилов А. А. К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6.

⁶ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

⁷ Мамонтова Е. А., Степанова Н. В. Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Вестник Финансового университета. 2012. № 5. С. 118—124.



- сочетание как стратегического, так и бюджетного планирования, в том числе осуществление мониторинга результативности государственных программ;
- эффективное ведение бухгалтерского учета, составление финансовой отчетности публично-правовых образований, а также государственных и муниципальных учреждений;
- обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями публично-правовых образований.

Использование в практике бюджетной деятельности системы «Электронный бюджет» на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации позволяет повысить эффективность управления государственными и муниципальными финансами. Данная система предусматривает целый ряд преимуществ управления государственными финансами как для главных распорядителей бюджетных средств, так и для получателей как участников бюджетного процесса⁸.

«Электронный бюджет» обладает целым рядом несомненных преимуществ для бюджетной системы Российской Федерации в целом. В частности, он предусматривает единую методологию по проектированию и исполнению бюджетов для всех субъектов бюджетной деятельности, единую бюджетную отчетность, применение инструментов, исключающих дублирование информации⁹.

В систему «Электронный бюджет» входят несколько централизованных подсистем: ведения реестров; бюджетного планирования; управления доходами; управления долгом и финансовыми активами; управления денежными средствами; управления расходами; управления закупками; управления нефинансовыми активами; управления кадровыми ресурсами; учета и отчетности; финансового контроля.

Представляется необходимым более подробно остановиться на рассмотрении подсистемы управления расходами электронного бюджета.

На современном этапе бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены несколько фондов в составе расходной части бюджета: Резервные фонды исполнительных органов государственной власти Российской Федерации (ст. 81 БК РФ), Резервный фонд субъекта РФ (ст. 81.1 БК РФ) и Резервный фонд Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ).

Согласно нормам Бюджетного кодекса РФ именно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание Резервного фонда Президента РФ, причем его размер может быть не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета. Иными словами, создание такого рода фонда ежегодно предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

⁸ Так, для главных распорядителей бюджетных средств система «Электронный бюджет» позволяет использовать единую базу данных по исполнению бюджета с подведомственными учреждениями, осуществлять контроль и санкционирование операций по исполнению бюджета подведомственными учреждениями, вести мониторинг за исполнением бюджета подведомственными организациями, осуществлять электронный документооборот и сокращать сроки принятия управленческих решений; для получателей бюджетных средств она обеспечивает электронный и ускоренный документооборот, оперативную подготовку бухгалтерской и бюджетной отчетности.

⁹ Захарова Н. М. Цифровые платформы — новый вектор развития общественных финансов // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. С. 155—165.

Назначение Резервного фонда Президента РФ — финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Бюджетное законодательство не дает понятия «непредвиденные расходы». При его трактовке можно подразумевать расходы, которые ранее не были предусмотрены и запланированы законом о бюджете на текущий год. В качестве таковых могут быть расходы на чрезвычайные ситуации, социальное обеспечение граждан, проведение ремонтных работ в учреждениях образования и здравоохранения.

Следует отметить, что при Администрации Президента РФ существует как самостоятельное подразделение Экспертное управление Президента Российской Федерации¹⁰, которое подготавливает Президенту РФ предложения о расходовании средств Резервного фонда Президента РФ. Использование средств данного фонда возможно только на основании указов и распоряжений Президента РФ.

Так, например, распоряжением Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 74-рп¹¹ были выделены средства из Резервного фонда Президента РФ в размере 41 056, 502 тыс. рублей Минобрнауки России для образовательных учреждений (назначение — капитальный ремонт либо приобретение мебели и оборудования).

В 2017 г. были предоставлены средства из Резервного фонда Президента РФ в размере 4 500 000 тыс. рублей Роставтодору в целях финансового обеспечения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту улично-дорожной сети и автомобильных дорог в Республике Крым¹².

Распоряжением Президента РФ от 27 января № 20-рп¹³ 2019 г. было выделено 150 000 тыс. рублей из Резервного фонда Президента РФ на частичную компенсацию затрат на создание новой экспозиции в Санкт-Петербургском государственном бюджетном учреждении культуры «Государственный мемориальный музей обороны и блокады Ленинграда».

Таким образом, средства из Резервного фонда Президента РФ, как правило, выделяются на финансирование образовательных учреждений, здравоохранения и другие социальные объекты, а также на изготовление медалей к памятным датам, оказание помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций и иные непредвиденные расходы.

Субъекты РФ также могут создавать резервные фонды.

В проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ в гл. 15 предусмотрено создание двух фондов, а именно фонда национального благосостояния и резервного фонда субъекта Российской Федерации.

В состав резервов бюджета федерального уровня входит Фонд национального благосостояния РФ. Следует отметить, что под резервами бюджета федерального уровня в современной рыночной экономике понимаются все ликвидные средства и различные виды счетов, которые аккумулируют часть государственных доходов и другие виды избыточных финансовых ресурсов.

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета. Целью создания данного фонда является обеспечение

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542.

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1024.

¹² СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 337.

¹³ СЗ РФ. 2019. № 4. Ст. 327.



софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также финансирования бюджета Пенсионного фонда РФ.

В настоящее время финансовые резервы бюджета федерального уровня полностью позволяют государству выполнять свои расходные обязательства в случае снижения нефтегазовых доходов государства и других неблагоприятных составляющих современной экономики. Резервы федерального бюджета обеспечивают стабильность экономического развития государства за счет снижения инфляции и, следовательно, снижения зависимости от внешней среды.

Резервный фонд субъекта РФ представляет также часть средств регионального бюджета и предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта Федерации при наличии недостаточности доходов регионального бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств.

Таким образом, использование бюджетных резервов направлено на создание финансовой устойчивости экономики и стабильности государства.

Контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства РФ возложен на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, — Федеральное казначейство¹⁴.

При этом в практике бюджетной деятельности эффективно применяется финансовый мониторинг как финансовый инструмент, который можно рассматривать как совокупность регламентированных законодательством действий уполномоченных органов по управлению законностью, целесообразностью и эффективностью образования, распределения и использования средств бюджета. Основной целью применения финансовых инструментов выступает повышение социально-экономического развития государства. Необходимо указать, что финансовый мониторинг как финансовый инструмент осуществляют органы законодательной и исполнительной власти. Финансовый мониторинг как финансовый инструмент включает:

- мониторинг за строгим соблюдением норм законодательства, регулирующих финансово-хозяйственную сферу;
- оценку эффективности и целесообразности бюджетных операций страны и регионов.

Текущий мониторинг реализуется в ходе непосредственного исполнения бюджета за счет проведения анализа оперативных данных по распределению финансовых средств, изучается текущая отчетность по исполнению бюджета, рассматриваются различные показатели предприятий разных форм собственности, а также данные по применению бюджетных средств бюджетополучателями. Текущий мониторинг реализуется посредством регулярных проверок по соблюдению финансовой дисциплины различными субъектами хозяйствования, а также распределителями бюджетных ассигнований и проч.

В качестве формы текущего контроля выступает проверка целевого применения бюджетных средств различными получателями после совершения кассового расхода в пределах действующего бюджетного года. К примеру, может проводиться проверка корректности проведенных кассовых операций бюджетными

¹⁴ Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

учреждениями, применения наличных средств на цели, которые предусмотрены бюджетными ассигнованиями.

Последующий мониторинг проводится контрольными органами уже после завершения финансовой операции или же в целом после осуществления расхода бюджетных средств бюджетным учреждением. Последующий мониторинг находится уже за пределами финансового года, и бюджетополучатель представляет отчет о применении бюджетных средств. Контролирующей организацией анализируется соответствие отчета о потраченных бюджетных средствах первичным документам и объемам фактических расходов.

Механизм применения финансовых инструментов в организационно-правовом обеспечении бюджетной политики как финансовый инструмент исполнения бюджета является комплексным инструментом по изучению законности, достоверности и экономической эффективности проведенных операций финансовой сферы в соответствии с обозначенными целями при получении бюджетных ассигнований бюджетными учреждениями и предприятиями. Финансовый государственный мониторинг, являясь специализированным видом управленческой деятельности и особой отраслью экономических знаний, располагает различными методами контроля.

Таким образом, применение финансовых инструментов на стадии исполнения бюджета предполагает реализацию текущего и последующего контроля операций финансовой сферы в соответствии с целями, предусмотренными в ходе выделения соответствующих бюджетных ассигнований из бюджета федерального уровня.

Полагаем, что все вышесказанное позволяет сделать вывод, что бюджет и бюджетная деятельность в условиях цифровой экономики становятся наиболее прозрачными и эффективными.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах. — М. : Юрайт, 2020. — Т. 2.
2. *Захарова Н. М.* Цифровые платформы — новый вектор развития общественных финансов // Экономика. Налоги. Право. — 2018. — № 2.
3. *Мамонтова Е. А., Степанова Н. В.* Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Вестник Финансового университета. — 2012. — № 5.
4. *Политова И. П., Городилов А. А.* К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 6.
5. *Соколова Э. Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М. : Юриспруденция, 2009.
6. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2019.

