

© Шебунова Е.Д., 2020

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-15-319-326

УДК 34.07

Шифр научной специальности 12.00.01

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Е.Д. Шебунова

Саратовская государственная юридическая академия

410056, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Вольская, 1

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-7711>, e-mail: jusshebunova@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены вопросы влияния процессов автоматизации на осуществление внешнего финансового контроля. Изучены особенности практического применения новых источников анализа данных – государственные информационные системы. В частности, правовая регламентация функционирования таких систем и их использование в целях финансового контроля. Представлены методы сбора и анализа больших данных в целях совершенствования правового регулирования бюджетного процесса, а также правоприменительная практика использования больших данных, возникающая в процессе цифровизации контрольно-надзорной деятельности органов внешнего финансового контроля. Акцентируется внимание на том, что методы анализа больших данных (например, пространственный анализ, анализ социальной сети, машинное обучение и т. д.) могут применяться в целях осуществления государственного финансового контроля за деятельностью некоммерческих организаций. Установлено, что совершенствование методов сбора и анализа данных помогает не только гибко реагировать на внезапные изменения и принимать более быстрые и точные решения, но и использовать большие базы данных, что, в свою очередь, позволяет перейти от контроля законности расходования средств к анализу эффективности использования финансовых средств государства. На основе приводимых примеров сделан вывод, что автоматизация способствует улучшению методов осуществления государственного финансового контроля.

Ключевые слова: государственные органы; внешний финансовый контроль; бюджетный контроль; большие данные; государственные автоматизированные системы; некоммерческие организации

Развитие технологий является движущей силой изменения основных сфер жизни и деятельности человека и общества. Не являются исключением общественные отношения по осуществлению государственного контроля за соблюдением субъектами хозяйствования и органами государственной вла-

сти и местного самоуправления норм права в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов. Так, автоматизация процессов деятельности, внедрение новых способов анализа информации способствуют качественной трансформации подходов к осуществлению государственного финансового контроля. Особенно активно такие технологии применяются при осуществлении бюджетного и налогового контроля.

Вопрос об использовании цифровых технологий органами государственного финансового контроля необходимо исследовать как минимум в двух плоскостях: правовая и организационная основы их реализации. Так, зачастую аспект внедрения технологий законодательством не регламентирован, а значит, неоднозначен правовой статус самих систем и использования информации, которая там аккумулирована. Кроме того, автоматизированные системы сбора и анализа данных могут способствовать созданию других форм и способов бюджетного контроля.

Так, например, при проведении проверок контрольно-счетные органы используют новые источники информации. К таким источникам информации относятся государственные информационные системы (далее – ГИС). Легального определения ГИС в нормативных правовых актах не содержится, что затрудняет однозначное понимание, какие системы относятся к ГИС.

Отдельные нормативные правовые акты содержат упоминание указанного термина, что позволяет определить признаки информационных систем, которые относятся к ГИС. Среди них можно выделить следующие:

- создание ГИС осуществляется в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях либо в целях оказания государственных и/или муниципальных услуг (часть 1 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ (далее – Закон об информации № 149);

- характер нормативного правового акта, определяющего статус информационной системы как ГИС;

- определение государственного заказчика, оператора, порядка ввода в эксплуатацию и непосредственно введение в эксплуатацию.

По данным Федеральной государственной информационной системы координации информатизации, общее количество федеральных ГИС в России

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 03.04.2020) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

составляет 876, тогда как общее число региональных ГИС составляет около 8000–12000 единиц².

ГИС создана также и для органов государственного (муниципального) финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений – государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (далее – ГИС ЕСГФК). ГИС ЕСГФК состоит из открытой и закрытой частей. Открытая часть предназначена для ознакомления внешними пользователями (гражданами, представителями бизнеса, некоммерческими организациями), а закрытая – для размещения информации контрольно-счетными органами.

Однако непосредственно финансовый контроль не может цифровизироваться быстрее, чем объекты проверок (в данном случае органы исполнительной власти). Наиболее часто используемыми для финансового контроля информационными системами являются: Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами (далее – ГИИС) «Электронный бюджет», Единая информационная система в сфере закупок, Официальный интернет-портал правовой информации, Единая система управления государственным имуществом, Портал Единого государственного реестра недвижимости.

Так, например, ГИИС «Электронный бюджет» впервые была запущена в 2015 г. Министерством финансов Российской Федерации.

Согласно пункту 2 Постановления Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»»³, основным предназначением системы является обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также повышение качества управления общественными финансами.

Таким образом, ГИИС «Электронный бюджет» консолидирует информацию об исполнении всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, действительно, является инструментом, с помощью которого обеспечивается открытость (прозрачность) деятельности государственных органов, так как с указанной информацией может ознакомиться любой гражданин нашей страны.

Также необходимо отметить, что органы государственного финансового контроля могут использовать информацию, указанную в этих системах, без

² Оценка открытости государственных информационных систем в России: аналитический доклад Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Оценка%20открытости%20ГИС%202020.pdf> (дата обращения: 17.07.2020).

³ О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»: постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 (ред. от 01.01.2019) // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

каких-либо дополнительных официальных запросов, так как, согласно части 9 статьи 14 Закона об информации № 149, информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Соответственно, государственные органы, на которые нормативными правовыми актами возложена соответствующая обязанность, отвечают за обеспечение достоверности и актуальности размещаемой информации.

Однако указанная норма применяется только в отношении ГИС, которые официально введены в действие соответствующими нормативными актами, что подтверждается также и судебной практикой. Например, судебным решением Димитровградского городского суда от 9 августа 2017 г. № 12-168/2017 по делу № 12-168/2017 было прекращено производство по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава правонарушения. Суть спора заключалась в том, что должностным лицом Россельхознадзора проведена проверка бюджетного учреждения, в ходе которой были выявлены нарушения, связанные с размещением информации в государственной информационной системе (ветеринарных сопроводительных документов). Проверяющим органом был составлен протокол об административном правонарушении и направлен мировому судье. Однако судьей установлено, что в момент проведения проверки такая информационная система в области ветеринарии не создана и не введена в эксплуатацию в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации. Соответственно, до момента регистрации ГИС в установленном порядке к таким системам требования законодательства, регулирующие обязанность учреждения о размещении информации в ГИС, не применяются.

Как было отмечено выше, помимо ГИИС «Электронный бюджет» существуют и другие автоматизированные системы, являющиеся источниками сбора больших данных, которые потом используются для автоматизированного анализа и аудита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Термин «Большие данные» (Big Data) не имеет общепринятого определения даже в индустрии информационных технологий [1, с. 46]. В российском законодательстве также нет легального определения указанного понятия. Как правило, под большими данными понимают обозначение структурированных и неструктурированных данных огромных объемов и значительного многообразия. Большие данные используют для анализа и мониторинга, так как получая достоверную информацию о происходящих процессах можно принимать наиболее эффективные и обоснованные решения. Соответственно, с помощью применения методов сбора и анализа больших данных качество государственного финансового контроля может существенно улучшиться.

Именно методы сбора и анализа больших данных могут существенно облегчить работу по организации и осуществлению финансового аудита в части выявления закономерностей и преобразования данных в соответствующие выводы. С помощью цифровизации отдельных процессов контролеры могут тратить меньше времени на сбор данных и выявление закономерностей и

больше внимания уделять анализу данных, на основе которых должны формироваться рекомендации по улучшению и оптимизации какой-либо деятельности и, соответственно, отрасли законодательства.

Так, например, Счетная палата Российской Федерации в 2019 г. впервые провела хакатон. Хакатон – это конкурс, во время которого специалисты в области разработки программного обеспечения (программисты, дизайнеры, менеджеры и др.) решают какую-либо проблему⁴.

В хакатоне Счетной палаты Российской Федерации приняли участие более 130 специалистов, которые пытались автоматизировать (решить) реальные задачи, с которыми сталкиваются инспекторы при проведении проверок и стратегического аудита⁵.

Одним из победителей был признан проект «Ремонт на ремонте», суть которого связана с созданием единой карты, на которой можно увидеть историю закупок на своей улице с указанием сроков работ, суммы контракта и исполнителей. В ходе процесса создания разработчики планировали найти на портале государственных закупок все контракты на укладку плитки, благоустройство и ремонт дорог и тротуаров в Москве с 2010 г. Однако специалисты столкнулись с тем, что в наименованиях контрактов отсутствует единообразие: бордюры называются по-разному, что существенно осложняет поиск нужных закупок. Кроме того, адреса, где проводится ремонт или укладывается плитка, указаны меньше, чем для 20 % контрактов. В результате разработчики взяли за основу Свердловскую область и выделили здесь крупнейших подрядчиков, а также нанесли на карту точки ремонта. По итогам работы была не только создана карта, но и предложены рекомендации, позволяющие в будущем систематизировать данные единой информационной системы в целях осуществления финансового контроля.

Также методы анализа больших данных (например, пространственный анализ, анализ социальной сети, машинное обучение и т. д.) могут быть использованы в целях осуществления государственного финансового контроля за деятельностью некоммерческих организаций.

Так, в соответствии с пунктом 3.2 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁶, некоммерческие организации обязаны ежегодно, а некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, – один раз в полгода, размещать в сети Интернет или предоставлять средствам массовой информации для опубли-

⁴ Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru/news/audit-na-dannykh-schetnaya-palata-provodit-pervyy-khakaton> (дата обращения: 31.05.2020).

⁵ Официальный сайт Алексея Кудрина. URL: <https://akudrin.ru/news/pervyy-hakaton-schetnoy-palaty> (дата обращения: 31.05.2020).

⁶ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

кования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁷, общественные объединения обязаны ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом.

Таким образом, некоммерческие организации обязаны публиковать отчеты о своей деятельности (в том числе, финансовые отчеты, аудиторские заключения, отчеты об использовании имущества). Соответственно, контролирурующие органы должны проверять соблюдение указанной нормы, что может оказаться достаточно затруднительным в связи с большим объемом размещаемых данных. Однако указанный процесс также можно автоматизировать и использовать труд сотрудников контролирующих органов не для сбора информации, а для ее анализа.

Кроме того, цифровизацию методов можно применять с целью выполнения функций по контролю за денежными средствами, выделенными некоммерческим организациям из бюджета (субсидии). Так, с помощью методов аналитики данных появляется возможность собирать и анализировать информацию о направлениях расходования денежных средств, предоставленных с конкретной целью, предупреждать совершение типовых ошибок и нарушений.

Совершенствование методов сбора и анализа данных помогает не только гибко реагировать на внезапные изменения и принимать более быстрые и точные решения, но и использовать большие базы данных, что, в свою очередь, позволяет перейти от контроля законности расходования средств к анализу эффективности использования финансовых средств государства, а именно:

- существенно снизить трудовые и временные затраты на рутинные операции традиционного аудита;
- повысить качество данных, обеспечить их надежность, полноту и единый формат⁸;
- использовать данные для предикативного (предиктивного) анализа, построения симуляторов и вариативных моделей, то есть анализа текущих операций посредством прогноза данных или событий в будущем.

Подводя итог, необходимо отметить, что информационные технологии – это часть жизни общества, которая активно развивается и вносит значительные изменения в самые различные процессы его функционирования. Рассмотренные примеры подтверждают, что автоматизация способствует улуч-

⁷ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁸ Цифровая платформа Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://globalcio.ru/live/projects/3135/> (дата обращения: 19.07.2020).

шению методов осуществления государственного финансового контроля. Однако нельзя не отметить, что развитие цифровизации общественных отношений, безусловно, требует соответствующей правовой регламентации.

Список литературы

1. *Савельев А.И.* Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «Больших данных» (Big Data) // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2015. № 1. С. 43-65.

Поступила в редакцию 10.08.2020 г.

Поступила после рецензирования 12.09.2020 г.

Принята к публикации 25.09.2020 г.

Информация об авторе

Шебунова Екатерина Дмитриевна – магистрант Института магистратуры и аспирантуры. Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-7711>, e-mail: jusshebunova@mail.ru

Для цитирования

Шебунова Е.Д. К вопросу о совершенствовании правового регулирования государственного финансового контроля в условиях цифровизации // *Актуальные проблемы государства и права*. 2020. Т. 4. № 15. С. 319-326. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-15-319-326

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-15-319-326

ON THE ISSUE OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

E.D. Shebunova

Saratov State Law Academy

1 Volskaya St., Saratov 410056, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-7711>, e-mail: jusshebunova@mail.ru

Abstract. We consider the impact of automation processes on the implementation of external financial control. We study the practical application features of new sources of data analysis – state information systems. In particular, the legal regulation of the functioning of such systems and their use for financial control purposes. We present methods for collecting and analyzing big data in order to improve the legal regulation of the budgetary process, as well as the law enforcement practice of using big data arising in the process of digitalization of the control and supervisory activities of external financial

control bodies. We focus on the fact that big data analysis methods (for example, spatial analysis, social network analysis, machine learning, etc.) can be used to implement state financial control over the activities of nonprofit organizations. We find that improved methods of collecting and analyzing data helps not only to respond flexibly to sudden changes and make faster and more accurate decisions, but also to use large databases, which, in turn, allows us to move from monitoring the legality of spending to analyzing the effectiveness of use financial resources of the state. Based on the given examples, we conclude that automation contributes to improving the methods of state financial control.

Keywords: public authorities; external financial control; budget control; big data; state automated systems; nonprofit organizations

References

1. Savelyev A.I. Problemy primeneniya zakonodatel'stva o personal'nykh dannykh v epokhu «Bol'shikh dannykh» (Big Data) [The issues of implementing legislation on personal data in the era of big data]. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2015, no. 1, pp. 43-65. (In Russian).

Received 10 August 2020

Reviewed 12 September 2020

Accepted for press 25 September 2020

Information about the author

Shebunova Ekaterina Dmitriyevna – Master's Degree Student of Master's Degree and Postgraduate Education Institute. Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-7711>, e-mail: jusshebunova@mail.ru

For citation

Shebunova E.D. K voprosu o sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v usloviyakh tsifrovizatsii [On the issue of improving the legal regulation of state financial control in the context of digitalization]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2020, vol. 4, no. 15, pp. 319-326. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-15-319-326 (In Russian, Abstr. in Engl.)