

РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Молчанова Наталья Петровна
д.э.н., доцент, профессор
Департамента общественных финансов
Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
(г. Москва, Россия)

Аннотация

Анализируется современное состояние и особенности становления цифровой экономики в сфере общественных финансов в России. Рассматриваются инновации в финансовых отношениях в современных условиях хозяйствования. Исследуется внедрение цифровых платформ и их потенциал на примере Государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Сделаны рекомендации по развитию практических аспектов цифровизации в финансовой сфере.

Ключевые слова: финансовые отношения, информационно-коммуникационные технологии, электронный бюджет, общественные финансы, безопасность, финансовый контроль.

JEL коды: E 600, E 690.

Введение

Применение в экономической деятельности инновационных способов управления социально-экономическими процессами с применением информационных технологий, методов анализа «больших данных» и построением долгосрочных вариативных прогнозов становится задачей стратегической важности в контексте обеспечения национальной безопасности Российского государства. Опыт зарубежных стран показывает, что процесс цифровизации, понимаемый как внедрение информационных и телекоммуникационных технологий в государственное управление объективно необходим и сопровождается прогрессивными изменениями в различных сферах экономической и общественной жизни.

По оценкам экспертов, современный период новейшей истории характеризуется бурным ростом числа активных интернет-пользователей, общее количество которых в мире оценивается в 3,5 миллиарда человек, а доля цифровых услуг в мировом экспорте занимает более 30 процентов¹. Изучение проблем цифровизации в общественных финансах обладает высокой актуальностью, означает переход на качественно новый уровень не только внутригосударственной, но и международной кооперации, и поэтому складывается понимание приоритетности поддержки финансовых инноваций для повышения конкурентоспособности России на мировом рынке товаров и услуг.

Анализ современного состояния исследуемой проблемы

В научных публикациях излагаются разные подходы к рассмотрению цифровой экономики как научного термина. В общем виде под цифровой экономикой понимается система экономических отношений, которые базируются на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий. Однако постепенно формируется осознание того, что цифровая экономика – это не только развитие и внедрение различного рода новшеств и инноваций, которым по праву должно принадлежать приоритетное место в современном обществе, но и целенаправленная работа всех экономических субъектов (публично-правовых образований, коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей) для достижения конечной цели – повышения качества жизни населения, обеспечения жизнедеятельности домохозяйств на уровне научно обоснованных социальных норм и стандартов.

Общепринятыми прорывными направлениями цифровой экономики полагаются: блокчейн, криптовалюты, большие данные, распределенные базы данных, новые компании-платформы. Из данного контекста следует, что цифровая экономика основывается на новейших научных достижениях, которые связаны с генерированием, обработкой, хранением, передачей данных, а также цифровыми компьютерными технологиями. Согласно экспертным оценкам, реализуемая в России Программа цифровизации экономики объективно ориентирована, прежде всего, на решение технологических задач, а уже затем – экономических, социальных, экологических и др. Именно такое понимание создает основания для классификации цифровой экономики как виртуальной среды, которая дополняет нашу реальность².

Анализ литературных источников позволяет выделить два подхода к термину "цифровая экономика". В рамках первого, «классического» подхода, цифровая экономика основана на цифровых технологиях и рассматривается исключительно как область электронных товаров и услуг. Наиболее известные примеры – телемедицина, дистанционное обучение, продажа медиаконтента (кино, ТВ, книги и пр.). Второй подход – «расширенный», применительно к которому "цифровая экономика" — это экономическое производство (рассматриваемое как совокупность всех четырех фаз общественного воспроизводства: производства, распределения, обмена и потребления) с использованием цифровых технологий. При таком толковании в поле цифровой экономики попадают все

¹ См. подробнее Мир 2035... (2017)

² См. подробнее Иванов В.В., Малинецкий Г.Г.(2017), с. 9

виды экономической деятельности, в том числе и финансы. Из изложенного вытекает, что область исследования цифровой экономики охватывает различные элементы экономических процессов и их взаимосвязи, которые возможно формализовать, структурировать, представить в виде логически завершенных конструкций и схем. И, следовательно, сам термин «цифровая экономика» является синтетическим, носит ярко выраженный междисциплинарный характер.

Динамика процесса цифровизации в России

Правительством нашей страны утверждена в статусе приоритетной Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой гражданам предлагаются новые возможности реализации личностного потенциала и управления своей жизнью³. Согласно принятой концепции, применение новейших технологий предусматривается в первую очередь в тех сферах, которые прямо относятся к обеспечению качественных параметров жизнедеятельности населения, а именно: в государственном и муниципальном управлении, развитии информационной инфраструктуры, проведении научных исследований и разработок, организации кадровой и образовательной деятельности, поддержании информационной безопасности, функционировании городского хозяйства, регулировании здравоохранения. Для достижения заявленных целевых установок последовательно проводится модернизация системы государственного управления, разрабатываются удобные для пользователей услуги электронного правительства, обеспечивается расширение возможностей для поддержания связей членов общества с государственными органами простыми и безопасными способами.

Некоторое отставание в уровне овладения базовыми цифровыми технологиями по сравнению со среднемировыми индикаторами активизирует внимание российских исследователей на вопросах создания отечественного варианта экосистемы цифровой экономики и повышения её роли в сфере общественных финансов. Экосистема цифровой экономики понимается как совместная деятельность организаций и их технологических платформ с органами власти и гражданами⁴. Согласно экспертному мнению, структура экосистемы цифровой экономики определяется совокупностью тех сегментов рынка, в которых добавленная стоимость создаётся с помощью информационных технологий⁵. На необходимость концентрации усилий по формированию и развитию цифровой экономики, национальной экосистемы указывается в официальных документах Правительства Российской Федерации⁶.

Согласно существующим оценкам, в настоящее время в России созданы и действуют 400 государственных информационных систем федерального уровня и 2000 – регионального. По данным Счетной палаты Российской Федерации, на их поддержку ежегодно тратится ориентировочно 200 млрд. руб. Для повышения продуктивности работы на федеральном уровне планируется координация органов законодательной и исполнительной власти, наделение министерств новыми функциями; на региональном уровне – развитие

³ См. подробнее Программа «Цифровая экономика...» (2017)

⁴ См. подробнее «О стратегии ...» (2017)

⁵ См. подробнее Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. (2017)

⁶ См. подробнее Программа «Цифровая экономика ...» (2017)

сотрудничества в сфере кибербезопасности; на муниципальном уровне – предоставление широкого спектра государственных услуг для граждан. Некоторые уже созданные федеральные и региональные платформы стали примерами для других государств⁷. Массовое создание и технологическое обеспечение работы цифровых платформ, а также их интеграция в общегосударственную экосистему планируется на период с 2019 по 2023 гг. Анализ экспертных мнений приводит к выводу о том, что внедрение управляемой экосистемы цифровых платформ позволит устранить характерные для настоящего времени проблемы обмена данными между участниками экономической деятельности (отраслями и территориями, хозяйствующими субъектами), повысить ценностные оценки анализируемых цифровых данных, ввести обязательную проверку и контроль качества как входящих, так и исходящих информационных материалов.

Особенности цифровизации в финансовой сфере России

Процесс цифровизации объективно затрагивает национальную финансовую систему России и в первую очередь банковский сектор, как наиболее развитый элемент в ее структуре. Так, в Банке России функционирует «Департамент финансовых технологий, проектов и организации процессов». Активно работает на рынке ассоциация развития финансовых технологий «ФинТех», учредителями которой стали Банк России, ВТБ, Альфа-Банк и другие крупные финансово-кредитные организации. Новшеством в данной области является проект FinNet, осуществляемый в рамках программы Национальной технологической инициативы (НТИ), одна из задач которой состоит в разработке технологий дискретного хранения и удаленной обработки больших объемов данных. Для более успешного продвижения реализуемых в настоящее время проектов цифровой экономики существует потребность в решении целого ряда неотложных задач. В частности, к безотлагательным относятся меры по формированию соответствующей законодательной базы на основе существующих правовых норм; снижению зависимости процесса цифровизации от бюджетного финансирования и повышению заинтересованности предпринимательского сообщества в инновациях в данной сфере; разработке научных рекомендаций в контексте соблюдения требований формирующейся экосистемы по доступности информации о деятельности компаний и государственных органов; акцентированию приоритетов инвестирования данной сферы деятельности с привлечением финансовых ресурсов юридических и физических лиц; нивелированию негативных последствий воздействия происходящих процессов на рынок труда в направлении развития творческого подхода к формированию национальной системы профессиональных квалификаций и усилению ее влияния на проводимую политику занятости населения и систему подготовки и повышения квалификации кадров.

Цифровизация самым тесным образом связана с финансовыми отношениями. Согласно распределительной концепции финансовой науки, финансы – это «денежные распределительные отношения по поводу формирования и использования денежных доходов, поступлений и накоплений домохозяйств, организаций, государства (муниципальных образований)» (Финансы ... , 2017, с. 415). На разных уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном) финансы, при едином методологическом

⁷ См. подробнее Цифровая Россия: ... (2017)

понимании их функционального содержания, имеют различное материальное наполнение (что проявляется в порядке формирования и использования финансовых ресурсов) и включают определенную совокупность финансовых отношений (которая на поверхности отражается в разнообразных финансовых операциях) между экономическими субъектами, в функционировании и развитии которых все большую роль играет цифровая экономика.

Финансы публично-правовых образований (государственные и муниципальные финансы) представлены доходами и расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Согласно Бюджетному кодексу, на федеральном уровне к бюджетам бюджетной системы относятся федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; на региональном уровне – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; на муниципальном уровне – местные бюджеты, в том числе – бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

На наш взгляд, в увязке со сферой общественных финансов (финансовых отношений) цифровую экономику целесообразно понимать как систему экономических отношений, основанную на новых методах генерирования, обработки, хранения, передачи данных, а также цифровых компьютерных технологиях, которые необходимы для разработки и реализации финансовых прогнозов, планов и программ государства, а также проведения мониторинга и организации государственного финансового контроля в административно-территориальных образованиях (субъектах Российской Федерации). Масштабы проводимой работы по цифровизации общественных финансов можно представить, принимая в расчет пространственные границы и сложившийся порядок управления финансами с учетом особенностей административно-территориального деления Российской Федерации.

Роль цифровых платформ в управлении общественными финансами

В 2010-х гг. в области государственного управления целенаправленно проводится ряд реформ, которые позволяют поэтапно реализовывать новые механизмы и инструменты организации информационных потоков в сфере управления финансами публично-правовых образований. Одним из важнейших инструментов является создание Государственной интегрированной информационной системы (ГИИС) управления общественными финансами «Электронный бюджет».

«Система «Электронный бюджет» предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления

государственными и муниципальными (общественными) финансами»⁸. Из определения следует, что данная система внедряется для организации эффективной работы ряда государственных и муниципальных структур, по роду своей деятельности связанных с управлением финансами на различных уровнях и позволяет повысить качество финансового менеджмента посредством применения цифровых технологий.

Комплексно оценить востребованность данной ГИИС, определить ее потенциал, роль в управлении общественными финансами, а также положительные и отрицательные моменты, возможно только при рассмотрении основных направлений ее практического использования в следующих аспектах: влияние на эффективность операционной деятельности и результативность управления финансовыми потоками; участие в решении проблем, связанных с отсутствием информированности граждан о государственных доходах и расходах; соответствие новым тенденциям развития цифровых технологий и эффективность деятельности по их внедрению; воздействие на степень вовлеченности населения в бюджетный процесс; противодействие коррупции.

Влияние на эффективность операционной деятельности и результативность управления финансовыми потоками. Весомый результат внедрения ГИИС состоит в том, что у контролирующих органов появляется возможность в режиме реального времени получить доступ не только к регламентированной отчетности организаций, но и к достоверной первичной информации, на основании которой формируется бухгалтерская и финансовая отчетность. Такой подход позволяет исключить расхождения в исходной информации и оперативных данных, которые формируются на различных организационных уровнях управления, и повышает обоснованность принимаемых решений, обеспечивает эффективность менеджмента в сфере общественных финансов. Благодаря «Электронному бюджету», в едином киберпространстве которого перемещается финансовая информация, государственные органы получают возможность доступа к актуальным сведениям в режиме реального времени.

Цифровизация существенно снижает сроки формирования различных видов финансовой и управленческой отчетности. Например, для федеральных организаций сектора государственного управления они уже сокращены в 1,5–2,5 раза. Значительно упрощается доступ к получению финансовой информации министерствам и ведомствам в связи с отменой существующей практики предоставления отчетности на «бумажных» носителях, так как не нужно тратить время и средства на рассылку, сбор и обработку отчетов со всей территории России: любая операция с доступными данными в системе «Электронный бюджет» выполняется «в один клик». Таким образом, за счет использования ГИИС «Электронный бюджет» значительно уменьшаются расходы на печать, архивирование и хранение документов, изменяются сроки и упрощается процесс регистрации финансово-хозяйственных операций.

*Повышение информированности организаций и граждан о формировании доходов и расходов бюджета*⁹. После завершения комплекса работ по созданию и внедрению ГИИС

⁸ Электронный бюджет [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/#ixzz5BKljPrek>

⁹ *Информированность* граждан подразумевает не только открытость информации, но и возможность ею беспрепятственно пользоваться.

управления общественными финансами «Электронный бюджет» будет обеспечена возможность доступа к ее работе всем субъектам Российской Федерации и не менее 50% муниципальных образований. При этом, планируется выход на нормативный уровень (70 баллов) по интегральному показателю прозрачности информации о государственных финансах (Open Budget Index).

Качественно разработанная ГИИС «Электронный бюджет» необходима различным категориям пользователей, заинтересованным в получении финансовой информации: не только профессионалам, экспертам и аналитикам, но и обычным гражданам. Освещая состояние бюджета и проблемы бюджетной политикой государства, система призвана не только обеспечить прозрачность бюджетного процесса, но и дать возможность понять логику принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления. Интерес для общественности также представляет увязка предоставленной информации с конечными результатами деятельности по управлению финансами. Задача ГИИС состоит в том, чтобы сделать финансовую информацию не только доступной, но и понятной, адаптированной для различных половозрастных групп населения.

Изучение отзывов интернет-пользователей о работе сайта «Электронный бюджет» показывает, что в настоящее время предоставляемая информация сложна для понимания основной части населения и на ее основе сложно проследить фактическое исполнение бюджета. Экспертами-аналитиками выдвигаются различные причины, и одна из них – сравнительно низкий средний уровень финансовой грамотности населения. Следовательно, существует потребность в разработке вариативных программ дополнительного обучения по направлению «Финансы» на разных уровнях системы образования, в согласовании с которыми будет формироваться спрос на подготовку необходимых кадров специалистов. Другим возможным вариантом решения данной проблемы может стать упрощение и систематизация финансовой информации в соответствии с достигнутым уровнем финансовой грамотности. Изложенное позволяет заключить, что, с одной стороны, ГИИС действительно делает финансовую информацию открытой и доступной для граждан. Но, с другой стороны, в своем современном виде эта система пока не позволяет в полной мере решить существующие проблемы информированности граждан и кардинально изменить ситуацию.

Соответствие новым тенденциям развития цифровых технологий и особенностям их внедрения. Реализация программы создания ГИИС «Электронный бюджет» представляет важную ступень в направлении внедрения цифровых технологий в национальную экономику. Интеграция информационных потоков в сфере управления государственными и муниципальными финансами базируется на внедрении облачных технологий и создает единое киберпространство, в котором информационная система каждой организации является структурным элементом одной большой системы. Однако на практическое применение преимуществ разрабатываемых финансовых инноваций могут негативно повлиять ограниченность финансовых ресурсов для закупки инновационных технических средств либо несоответствие количественных характеристик уже установленного оборудования рекомендуемым нормам, с чем связана необходимость постоянного обновления технологических решений передачи и обработки данных. Поэтому в условиях

активного внедрения цифровизации в сферу общественных финансов принципиальные управленческие решения должны быть направлены на перманентную модернизацию материально-технической базы.

Влияние на степень вовлеченности населения в бюджетный процесс. При формировании «бюджета для граждан» следует не только повышать информировать населения о состоянии бюджета, но и создавать преференции по оказанию влияния на формирование приоритетов бюджетной политики. Поэтому одна из задач формируемой ГИИС состоит в обеспечении более широких возможностей для участия граждан в бюджетном процессе. В «Электронном бюджете», реализованном в виде интернет-сайта, работают специальные сервисы, благодаря которым посетители могут оставлять свои комментарии и рекомендации относительно распоряжения располагаемыми бюджетными ресурсами. Это дает основания органам государственной власти и муниципального управления проводить бюджетную политику с учетом мнений широких слоев населения.

Однако, как показывает практика, население далеко не всегда проявляет повышенный интерес и редко принимает участие в обсуждаемых в средствах массовой информации финансово-экономических вопросах. В числе весомых причин можно выделить не только указанный выше относительно низкий уровень финансовой грамотности российского населения. Как показывают периодически проводимые социологические опросы, многие граждане не выработали четкой гражданской позиции либо не осознают, что их мнение действительно будет учитываться при обосновании принимаемых решений по важным государственным вопросам, в числе которых – формирование приоритетов бюджетной политики. Более того, некоторые граждане до настоящего времени не обладают всей полнотой информации о проводимой работе по внедрению ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет». В качестве рекомендаций можно предложить доведение до населения более полной, персонифицированной информации о функциональной направленности и деятельности данного портала с помощью средств массовой информации, особенно социальных сетей. Для повышения степени вовлеченности населения в бюджетный процесс целесообразно было бы усовершенствовать инструменты поддержки обратной связи и систематизировать информацию на портале, например, путем создания разделов, ориентированных на конкретные целевые аудитории, с учетом региональной специфики и адаптированных под различные социальные группы.

Противодействие коррупции в Российской Федерации. Обеспечение открытости информации о деятельности органов власти является одним из самых действенных способов противодействия коррупции. Делая финансово-хозяйственную деятельность каждого отдельного участника бюджетного процесса прозрачной и открытой, ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет» позволяет преодолеть проблему отсутствия общественного контроля в данной сфере и способствует созданию оснований по налаживанию деятельности в данном направлении, в том числе и для органов власти – о необходимости отчитываться перед обществом. Оказывая значительный антикоррупционный эффект, ГИИС «Электронный бюджет» содействует максимизации общественного участия в управлении публичными финансами и дает различным структурам

гражданского общества возможность не только повлиять на подготовку и принятие властных решений, но и проконтролировать их исполнение.

Заключение

Цифровизация финансовых отношений происходит в процессе внедрения информационно-коммуникационных технологий и их применения при разработке и реализации бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Возможности для согласованного взаимодействия на различных уровнях управления создаются на базе высокотехнологичной цифровой платформы государственного управления в рамках формирующейся национальной экосистемы. Результатом реализации задуманных проектировок станет минимизация влияния человеческого фактора, автоматизация сбора и обработки прогнозной, плановой и статистической информации, бюджетной, налоговой и иной отчетности, данных мониторинговых и социологических исследований, экспертных опросов, открытость и доступность располагаемых материалов, что позволит обеспечить новый уровень качества и повысить объективность принятия управленческих решений. Проводимая модернизация управления общественными финансами позволяет организациям сектора государственного управления оптимизировать финансово-хозяйственную деятельность и сделать упор на выполнении своих основных функций. Применение новейших информационно-коммуникационных технологий послужит дальнейшему развитию ГИИС «Электронный бюджет» в направлении существенного повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Список литературы

Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Цифровая экономика: мифы, реальность, перспектива. М.: Изд-во Российской академии наук, 2017. – 64 с.

Мир 2035. Глобальный прогноз: Монография / А.А. Дынкин и др. М.: ИМЭМО имени Е.М. Примакова, 2017. – 312 с.

Финансы: Учебник / коллектив авторов; под ред. Е.В. Маркиной. М.: КНОРУС, 2017. – 432 с.

«О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/ (Дата обращения: 12.04.2018).

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/> (Дата обращения: 15.04.2018).

Цифровая Россия: новая реальность / А. Аптекман, В. Калабин, В. Клинов, Е. Кузнецова, В. Кулагин, И. Ясеновец / ООО «Мак-Кинзи и Компания СиАйЭс». 2017. 132 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mckinsey.ru> (Дата обращения: 05.04. 2018).

Электронный бюджет [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/#ixzz5BKljPrek> (Дата обращения: 16.04.2018)..

TRANSFORMATION OF FINANCIAL RELATIONS IN THE CONDITIONS OF FORMATION OF THE DIGITAL ECONOMY

Natalia Molchanova
Doctor of Economics, Associate Professor, Professor
Department of Public Finance
Financial University
under the Government of the Russian Federation
(Moscow, Russia)

Abstract

The current state and peculiarities of the development of the digital economy in Russia are analysed. Innovations in financial relations in the current conditions of management are considered. The introduction of digital platforms and their potential using the example of the State Integrated Information Management System for Public Finance "Electronic Budget" is being investigated. Recommendations on the development of practical aspects of digitalisation in the financial sphere are made.

Key words: financial relations, information and communication technologies, electronic budget, public finance, security, financial control.

JEL codes: E 600, E 690.