

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

© 2021 г. М. А. Шичанин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

E-mail: mashichanin@mail.ru

Поступила в редакцию 30.09.2020 г.

Аннотация. В статье исследуются правовые аспекты трансформации системы публичного (государственного и муниципального) финансового контроля, наблюдаемые в процессе продолжающегося перехода Российского государства к цифровой экономике и цифровому государственному управлению. Рассмотрены существующие предпосылки для конструирования новой парадигмы контроля в сфере публичных финансов и проанализированы основные новые (цифровые) механизмы, используемые в деятельности контролирующих органов. В работе главным образом были задействованы формально-догматический метод исследования и метод обращения к пограничным отраслевым юридическим наукам. В рамках второго метода проанализированы некоторые работы по гражданскому и трудовому праву в части использования новых цифровых технологий. Сделан вывод о том, что диджитализация позволяет проводить государственный (муниципальный) финансовый контроль на абсолютно новом уровне, однако это влечет и новые проблемы (риски), выявление и устранение которых только предстоит осуществить.

Ключевые слова: цифровизация, финансовое право, публичные финансы, государственный контроль, публичный финансовый контроль, цифровые технологии, цифровая трансформация.

Цитирование: Шичанин М.А. К вопросу о месте цифровых технологий в системе публичного финансового контроля // Государство и право. 2021. № 5. С. 154–158.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 20-311-90010 «Трансформация системы публичного финансового контроля в условиях цифровизации публичного управления».

DOI: 10.31857/S102694520012036-0

ON THE PLACE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL

© 2021 M. A. Shichanin

National Research University "Higher School of Economics", Moscow

E-mail: mashichanin@mail.ru

Received 30.09.2020

Abstract. The article examines the legal aspects of the transformation of the system of public (state and municipal) financial control, observed in the process of the ongoing transition of the Russian state to the digital economy and digital public administration. The existing prerequisites for the construction of a new paradigm of control in the field of public Finance are considered and the main new (digital) mechanisms used in the activities of regulatory authorities are analyzed. The work mainly involved the formal-dogmatic method of research and the method of referring to the borderline branch of legal Sciences. As part of the second method, some works on Civil and Labor law were analyzed in terms of the use of new digital technologies. It was concluded that digitalization allows to conduct state (municipal) financial control at a completely new level, but it also entails new problems (risks), the identification and elimination of which is yet to be implemented.

Key words: digitalization, Financial Law, public finance, state control, public financial control, digital technologies, digital transformation.

For citation: *Shichanin, M.A. (2021). On the place of digital technologies in the system of public financial control // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 154–158.*

The reported study was funded by Russian Federation of Basic Research (RFBR), project No. 20-311-90010 “Transformation of the public financial control system in the context of digitalization of public administration”.

На современном этапе развития общественных отношений цифровизация является их неотъемлемой частью. Она затрагивает практически все сферы повседневной жизни, а в некоторых случаях без нее уже невозможно обойтись. Не исключение в данном случае и публичные финансы, которые в эру цифровизации общественных отношений также претерпевают существенные изменения. В этой связи меняется подход и к правовому регулированию данной сферы отношений, в т.ч. меняется публичный (государственный и муниципальный) финансовый контроль. Развитие информационных технологий позволяет быстрее и эффективнее администрировать многие процессы в области публичных финансов, в т.ч. процессы осуществления публичного контроля за аккумуляцией и расходованием денежных средств публичных финансов. Вместе с тем появляются и новые риски для субъектов и объектов данного вида государственного контроля, что заставляет как органы государственной власти (контролирующие органы), так и бизнес-сообщество оперативно реагировать и принимать необходимые меры для предотвращения таких рисков. Указанные факторы определяют актуальность и необходимость проведения фундаментальных правовых исследований, направленных на научное осмысление происходящих процессов, выработку предложений по вопросам организации и правового обеспечения динамично развивающегося как внешнего, так и внутреннего финансового контроля на всех уровнях публичного управления.

Начать нужно с того, что диджитализация процессов, затрагивающих функционирование публичных финансов, порождает в т.ч. определенное количество новых явлений и понятий, которые до сих пор не были известны науке финансового права: цифровой профиль контролера, цифровой протокол, цифровой бюджет¹, использование технологии распределенных реестров (более известная как blockchain)² и др. Появление данных понятий, с одной стороны, упрощает многие процессы, составляющие механизм проведения публичного финансового контроля, ускоряет и оптимизирует проведение последнего, минимизирует негативное влияние «человеческого фактора», а с другой – ставит перед государством ряд принципиально новых задач, таких как подготовка специализированных кадров в области юриспруденции и IT-технологий для работы (примером такой подготовки может быть онлайн-курс для государственных служащих «Основы цифровой трансформации в государственном и муниципальном управлении», открытый в ВШГУ РАНХиГС)³; надлежащее обеспечение

сохранности персональных данных объектов контрольной деятельности, недопущение возможного распространения государственной тайны и т.д. Для выполнения обозначенных выше и связанных с ними других задач необходимо построение новой модели государственного (муниципального) контроля (в т.ч. и финансового), отвечающей современным вызовам, которые возникают вследствие стремительного развития цифровых технологий.

Следует отметить, что еще в январе 2018 г. на Гайдаровском форуме руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин в своем выступлении подчеркивал существенные изменения, которые затронули систему государственного (муниципального) финансового контроля; «контролер стал участником бизнес-процессов», потому что технологии «сокращают расстояние между ним и объектом наблюдения». Как следствие, «на контролера ложится ответственность давать обратную связь намного быстрее»⁴. В рамках доклада также была озвучена тенденция к усилению ответственности не только субъектов, но и объектов контроля, необходимость в помощи со стороны контролирующих органов в предотвращении возможных правонарушений, которые могут быть совершены в ходе хозяйственной деятельности подконтрольных лиц, а в ближайшей перспективе – не только предотвращения, но и дача рекомендаций для улучшения текущего состояния подконтрольного объекта. На основании вышеизложенного можно констатировать, что в развитии внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля взят курс на создание новой, цифровой модели контрольной деятельности.

Еще одной новеллой в сфере публичных финансов в целом и в области функционирования механизма публичного финансового контроля, в частности, является возможность электронного обмена информацией. Уже сейчас можно говорить, что обмен данными «открывает широкие возможности для повышения уровня информированности объектов контроля об идентифицированных рисках в их деятельности, в том числе путем автоматизированного расчета показателей надежности деятельности объектов контроля и визуализации соответствующих рейтингов»⁵. Именно в этой связи в структуру проекта Бюджетного кодекса РФ⁶ была инкорпорирована гл. 18 («Информационное обеспечение бюджетного процесса»), в п. 1 ст. 170 которой закреплено: «В целях информационного обеспечения бюджетного

¹ См., напр.: *Леднева Ю.В.* Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // *Финансовое право*. 2019. № 9.

² См.: *Морозов А.Е.* Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 7. С. 22–26.

³ См.: *Цифровая трансформация для госслужащих началась по всей стране*. URL: <https://www.comnews.ru/content/208428/2020-08-04/2020-w32/cifrovaya-transformaciya-dlya-gossluzhaschikh-nachalas-vsey-strane> (дата обращения: 16.05.2020).

⁴ На Гайдаровском форуме обсудили финансовый контроль в условиях цифровизации экономики. URL: <https://gaidarforum.ru/news/na-gaydarovskom-forume-obsudili-finansovyy-kontrol-v-usloviyakh-tsifrovizatsii-ekonomiki/> (дата обращения: 15.08.2020).

⁵ *Исаев Э.А.* Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // *Бюджет*. 2019. № 5. С. 50.

⁶ См.: *Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.12.2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».*

процесса создаются и ведутся информационные системы в сфере управления государственными (муниципальными) финансами...». Под управлением следует понимать и осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, а также информационное обеспечение его субъектов и объектов. Помимо повышения эффективности контрольной деятельности, цифровизация также «создаст условия для взаимного признания органами контроля результатов контрольной деятельности друг друга и снизит ресурсные затраты на контрольную деятельность»⁷. Таким образом, электронный обмен информацией может способствовать ускорению процессов контрольной деятельности и предупреждению возможных рисков.

Следующим механизмом, который активно применяется как в государственном управлении, так и в контрольной деятельности, можно назвать технологию распределенных реестров, или блокчейн (blockchain). Для начала необходимо частично осветить вопросы понятия этой технологии и затронуть некоторые сферы ее применения. Итак, под блокчейном можно понимать структуру «данных только для добавления связанных набором узлов... Все узлы в сети блокчейн согласовывают упорядоченный набор блоков, каждый из которых содержит несколько транзакций, что позволяет рассматривать блокчейн как журнал упорядоченных транзакций»⁸. Можно привести более простое понимание данной технологии: «В самом первом приближении и самом простом объяснении с технологической точки зрения блокчейн — это распределенная база данных, у которой устройства хранения не подключены к общему серверу»⁹. Еще одно определение этого механизма описывает его как «выстроенную по определенным правилам децентрализованную, непрерывную, последовательную цепочку блоков, которая относительно криптовалюты содержит в себе информацию обо всех предыдущих транзакциях»¹⁰. Как уже было указано в последнем определении, с описываемой технологией непосредственно связано и правовое регулирование обращения криптовалюты, однако правовые проблемы данной категории выходят за рамки статьи и являются темой для отдельного исследования.

Особо следует отметить, что термин «блокчейн» получил законодательное закрепление и легальную дефиницию, как и понятия «цифровой актив», «цифровая валюта» и некоторые др. Речь идет о принятии Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹. В п. 7 ст. 1 Закона распределенный реестр детерминируется как «совокупность баз данных, тождественность содержащейся информации в которых обеспечивается на основе установленных алгоритмов (алгоритма)». При анализе

⁷ *Исаев Э.А.* Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бюджет. 2018. № 9. С. 44.

⁸ *Dinh T.T.A., Wang J., Chen G., etc.* Blockbench: a framework for analyzing private blockchains, in Proceedings of the ACM International Conference on Management of Data, 2017. P. 1085.

⁹ *Сигалов К.Е., Салин П.Б., Чуваильникова А.С.* Применение технологии блокчейн в праве, политике и сфере государственного управления в России // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 4. С. 569.

¹⁰ *Цинделиани И.А.* Правовая природа цифровых финансовых активов: частноправовой аспект // Юрист. 2019. № 3.

¹¹ См.: Росс. газ. 2020. 6 авг.

вышеприведенных определений можно констатировать, что все они достаточно схожи между собой и любое из них можно применять при исследовании описываемой технологии.

Известно, что технология распределенных реестров уже зарекомендовала себя в отраслях частного права. Например, в гражданском праве широко применяется технология заключения договоров через блокчейн (смарт-контракты). Что именно представляет собой смарт-контракт и каковы его особенности в науке гражданского права, являются дискуссионными вопросами и уже затронуты в некоторых работах¹². Технология блокчейна активно внедряется и в сферу трудовых правоотношений. В качестве примера можно привести применение данного инструмента при контроле деятельности «дистанционных» работников. «В случае с дистанционным работником именно контроль со стороны работодателя будет являться, с одной стороны, мотивирующим фактором соблюдения трудовой дисциплины, а с другой стороны — способом минимизации рисков работодателя при привлечении дистанционного работника к дисциплинарной ответственности»¹³.

Возвращаясь к вопросу применения технологии распределенных реестров в публичном праве и государственном управлении, отметим, что ныне использование этой и других цифровых технологий в указанных сферах практически не встречается. На наш взгляд, это можно объяснить следующим образом. Структура государственного управления в Российской Федерации характеризуется достаточно жесткой степенью централизации: приказы и распоряжения по основополагающим государственным вопросам принимаются в Правительстве РФ и обязательны к исполнению для субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом применение отмеченного выше технологического инструмента предполагает значительную степень децентрализации, поскольку применение этой технологии предполагает во многом отсутствие участия государства в регулировании общественных отношений и определенную самостоятельность применяющих ее субъектов (в качестве примера можно привести гражданско-правовые отношения и отношения, входящие в предмет регулирования трудового права). По нашему мнению, изменение политического курса и развитие принципа федерализма (в сфере публичных финансов — фискального федерализма) упростят и применение блокчейна в публичном праве.

Вместе с этим применение данной технологии в области публичных финансов в целом и в сфере публичного финансового контроля, в частности, представляется перспективным. Например, блокчейн предполагается применять как форму текущего финансового контроля, который в настоящий момент отсутствует среди видов финансового контроля (п. 1 ст. 265 БК РФ¹⁴): «Представляется, что использование системы распределенных баз данных (система “блокчейн”) и станет ярким примером текущего финансового контроля. К этому же виду финансового контроля можно будет причислить и все электронные системы, осуществляющие

¹² См.: *Волос А.А.* Гражданско-правовая сущность смарт-контракта // Юрист. 2019. № 7. С. 23–28; *Савельев А.И.* Некоторые риски токенизации и блокчейнизации гражданско-правовых отношений // Закон. 2018. № 2. С. 36–51; *Нам К.В.* Правовые проблемы, связанные с применением блокчейна // Судья. 2019. № 2. С. 24–27; и др.

¹³ *Лескина Э.И.* Применение блокчейн-технологий в сфере труда // Юрист. 2018. № 11.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

мониторинг финансовых операций на предмет выявления их несоответствий заранее заданным электронной системой критериям контрольной деятельности»¹⁵.

Использование этой и многих других технологий нового времени применительно к механизму государственного (муниципального) финансового контроля не может не вызвать ряд основополагающих вопросов, которые возникают как на национальном, так и на международном уровне. Например, руководитель департамента по финансовым преступлениям Управления по финансовому регулированию и надзору в Великобритании (Financial Conduct Authority – FCA) в своем выступлении отмечал следующие, до сих пор нерешенные проблемы: во-первых, насколько можно доверять тем заключениям и рекомендациям, которые станут передавать искусственный интеллект? Во-вторых, как можно проверить эффективность работы искусственного интеллекта и какие правовые критерии должны быть использованы для такой оценки? В-третьих, насколько искусственный интеллект должен быть интегрирован в процедуры агента финансового мониторинга? Искусственный интеллект должен заменить ее полностью или частично? Какие требования к системам искусственного интеллекта должен предъявлять орган государственного финансового контроля?¹⁶ Вышеотмеченные вопросы, безусловно, заслуживают внимания, однако, полагаем, не являются приоритетными. В этой связи следует обозначить те вопросы и проблемы, решение которых носит первоочередной характер.

Первую группу таких проблем (рисков) можно обозначить как существующие пробелы в правовом регулировании обмена информацией между участниками контрольных отношений. Одна из отличительных характеристик цифровизации – обмен различными данными посредством цифровых средств и электронных ресурсов. При этом возрастает угроза утраты такой информации или же ее попадания к ненадлежащим субъектам, что, в свою очередь, влечет за собой последствия неблагоприятного характера, вплоть до раскрытия государственной тайны. Данная проблема одновременно демонстрирует достоинства и недостатки цифровизации отдельных процессов финансового контроля и государственного управления и требует тщательного осмысления.

Вторая группа возможных проблем является следствием первой и состоит из потенциальных нарушений прав и законных интересов контролирующих органов и подконтрольных лиц, которые могут возникнуть в результате применения новых технологий в механизме публичного финансового контроля. Например, использование цифровых технологий может повлечь за собой разглашение конфиденциальной информации или персональных данных участников контрольной деятельности, что недопустимо. Вследствие этого подконтрольные лица могут понести серьезные убытки (как репутационные, так и финансовые), что также недопустимо.

Наконец, третья группа проблем может быть вызвана переходом от бумажного (привычного) документооборота

к документам электронным, а также введением электронного документооборота в деятельности объектов и субъектов публичного финансового контроля. В связи с этим повышается риск утраты электронных документов, например, из-за хакерских атак или же взломов электронной системы. В то же время электронный формат документов позволяет минимизировать возможность утраты той или иной необходимой информации (может быть, даже секретной), а также создать единую базу данных, что значительно ускоряет и проведение контрольных мероприятий.

Изложенные выше проблемы и риски – лишь малая часть общего массива существующих вопросов, возникающих в связи с цифровизацией общественных отношений. Поиск возможных решений для обозначенных выше вопросов является приоритетным и необходимым.

* * *

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод. Механизмы, используемые при осуществлении публичного финансового контроля, сравнительно новые и пока еще малоизучены. Их применение позволяет реализовывать механизм государственного (муниципального) финансового контроля на новом уровне, значительно ускоряя процесс и позволяя предупредить совершение возможных правонарушений в указанной сфере на ранней стадии. Благодаря им публичный финансовый контроль становится частью бизнес-процессов подконтрольных объектов и выполняет не только правоохранительную и другие основные функции контрольной деятельности, но и вспомогательную, позволяя объектам контроля совершенствовать реализацию своих задач. Однако использование данных цифровых технологий в сфере как публичных финансов и государственного финансового контроля, так и публичного и частного права ставит перед применяющими их участниками правоотношений новые задачи и проблемы, найти решение для которых еще только предстоит.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анисина К.Т., Бадмаев Б.Г., Бит-Шабо И.В. и др.* Финансовое право в условиях развития цифровой экономики / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019.
2. *Волос А.А.* Гражданско-правовая сущность смарт-контракта // Юрист. 2019. № 7. С. 23–28.
3. *Исаев Э.А.* Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бюджет. 2018. № 9. С. 44.
4. *Исаев Э.А.* Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Бюджет. 2019. № 5. С. 50.
5. *Леднева Ю.В.* Понятие цифрового бюджета по российскому законодательству // Финансовое право. 2019. № 9.
6. *Лескина Э.И.* Применение блокчейн-технологий в сфере труда // Юрист. 2018. № 11.
7. *Морозов А.Е.* Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 22–26.

¹⁵ *Анисина К.Т., Бадмаев Б.Г., Бит-Шабо И.В. и др.* Финансовое право в условиях развития цифровой экономики / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019.

¹⁶ См.: Using artificial intelligence to keep criminal funds out of the financial system. URL: <https://www.fca.org.uk/news/speeches/using-artificial-intelligence-keep-criminal-funds-out-financial-system> (дата обращения: 27.09.2020).

8. *Нам К.В.* Правовые проблемы, связанные с применением блокчейна // Судья. 2019. № 2. С. 24–27.
9. *Савельев А.И.* Некоторые риски токенизации и блокчейнизации гражданско-правовых отношений // Закон. 2018. № 2. С. 36–51.
10. *Сигалов К.Е., Салин П.Б., Чуваляникова А.С.* Применение технологии блокчейн в праве, политике и сфере государственного управления в России // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 4. С. 569.
11. *Цинделиани И.А.* Правовая природа цифровых финансовых активов: частноправовой аспект // Юрист. 2019. № 3.
12. *Dinh T.T.A., Wang J., Chen G. and other.* Blockbench: a framework for analyzing private blockchains, in Proceedings of the ACM International Conference on Management of Data, 2017. P. 1085.
4. *Isaev E.A.* Approaches to digitalization of control in the financial and budgetary sphere // Budget. 2019. No. 5. P. 48–50 (in Russ.).
5. *Ledneva Yu. V.* The concept of digital budget under Russian legislation // Financial Law. 2019. No. 9. P. 8–11 (in Russ.).
6. *Leskina E.I.* Application of blockchain technologies in the sphere of labor // Yurist. 2018. No. 11 (in Russ.).
7. *Morozov A.E.* Changing the financial control model in the context of digital transformation // Herald of Kutafin University (MSAL). 2019. No. 7. P. 22–26 (in Russ.).
8. *Nam K.V.* Legal problems related to the use of blockchain // Judge. 2019. No. 2. P. 24–27 (in Russ.).
9. *Savelyev A.I.* Some risks of tokenization and blockchainization of civil law relations // Law. 2018. No. 2. P. 36–51 (in Russ.).
10. *Sigalov K.E., Salin P.B., Chuvalnikova A.S.* Application of blockchain technology in law, politics and public Administration in Russia // Herald of the Peoples' friendship University of Russia. Ser.: Legal Sciences. 2018. Vol. 22. No. 4. P. 565–580 (in Russ.).
11. *Tsindeliani I.A.* Legal nature of digital financial assets: private law aspect // Yurist. 2019. No. 3 (in Russ.).
12. *Dinh T.T.A., Wang J., Chen G., etc.* Blockbench: a framework for analyzing private blockchains, in Proceedings of the ACM International Conference on Management of Data, 2017. P. 1085–1100.

REFERENCES

1. *Anisina K.T., Badmaev B.G., Bit-Shabo I.V., etc.* Financial Law in the conditions of digital economy development / ed. by I.A. Tsindeliani. M., 2019 (in Russ.).
2. *Volos A.A.* Civil-legal essence of a smart contract // Yurist. 2019. No. 7. P. 23–28 (in Russ.).
3. *Isaev E.A.* Approaches to the formation of a model of state financial control in the Russian Federation // Budget. 2018. No. 9. P. 42–45 (in Russ.).

Сведения об авторе

ШИЧАНИН Михаил Алексеевич — аспирант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», магистр юриспруденции; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Authors' information

SHICHANIN Mikhail A. — Post-graduate student, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, master of jurisprudence; 20 Myasnitskaya str., 101000 Moscow, Russia