



**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО; НАЛОГОВОЕ ПРАВО; БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО.
УДК 351.72**

Изотова Мария Андреевна

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Высшая школа государственного аудита (факультет)

Россия, Москва

p002-izotova@yandex.ru

Izotova Maria

Lomonosov Moscow State University

High School of State Audit (faculty)

Russia, Moscow

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ФИНАНСОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ПУТИ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Аннотация: в статье рассмотрены основные технологические ресурсы, применяемые бюджетными учреждениями в процессе осуществления финансовой деятельности: ГИИС «Электронный бюджет», единая информационная система в сфере закупок (ЕИС) и система электронного документооборота. Автором проанализирован порядок практического использования таких ресурсов, сделан вывод об их преимущественном правовом регулировании с помощью подзаконных нормативных правовых актов, сформулированы предложения с целью его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, информационная система, ГИИС «Электронный бюджет», единая информационная система в сфере закупок (ЕИС), система электронного документооборота.



**INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE FINANCIAL ACTIVITIES OF
BUDGETARY INSTITUTIONS: LEGAL REGULATION, PRACTICAL USE
AND WAYS OF IMPROVEMENT**

Abstract: the article considers the main technological resources used by budgetary institutions in the process of financial activity: the SIIS «Electronic Budget», the electronic document management system and the unified information system in the field of procurement (UIS). The author analyzes the order of practical use of such resources, makes a conclusion about their preferential legal regulation with the help of bylaws, formulates proposals for its further improvement.

Keywords: budgetary institution, information system, SIIS «Electronic budget», unified information system in the field of procurement (UIS), electronic document management system.

С каждым годом роль информационных технологий в жизни общества становится все значительнее. Вследствие их развития у человека появилась возможность работать и учиться из любой точки мира, оплачивать покупки «одним взглядом» (с использованием биометрических данных), оперативно получать необходимую информацию благодаря наличию компактного смартфона с доступом к сети «Интернет». Однако очевидно, что бенефициарами технологического развития являются не только отдельные индивиды, но и крупные социальные образования, такие как государства. Сегодня государства заинтересованы во внедрении технологических новшеств в процессы управления с целью повышения их эффективности. Одной из приоритетных для цифровизации сфер стала экономика.

Так, в России разработана национальная программа «Цифровая экономика», в рамках которой предусмотрена реализация проекта «Цифровое государственное управление». Этот проект является элементом цифровой



трансформации – одной из целей, поставленных Президентом Российской Федерации перед государственным механизмом [5, п. 1].

Основной задачей упомянутого проекта является совершенствование процесса предоставления государственных услуг населению. Стоит отметить, что значительный объем таких услуг оказывается не государственными органами непосредственно, а их подведомственными учреждениями, наиболее массовыми из которых являются бюджетные учреждения [10, с. 3]. Под бюджетным учреждением понимают некоммерческую организацию, которая создается Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием для оказания государственных услуг в ряде общественно значимых сфер, в частности, в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и других [2, ст. 9.2].

Объективную возможность оказывать услуги в перечисленных областях обеспечивают финансы. Бюджетные учреждения получают субсидии на выполнение государственного задания, а также на иные цели [1, ст. 78.1]. Сам факт наличия бюджетных средств в системе доходов предполагает сложные процессы планирования и формирования бюджета, а также направления бюджетных средств органом-учредителем учреждению. Помимо прочего, бюджетные учреждения уполномочены на осуществление приносящей доход деятельности; доходы, получаемые в результате ее осуществления, считаются внебюджетными. В связи с дифференциацией источника доходов расходы таких учреждений также имеют свою специфику. Например, от источника средств зависит процедура и правовая основа закупок, осуществляемых учреждением.

В целях оптимизации и структурирования процессов формирования доходов и осуществления расходов, упрощения коммуникации участников этих процессов при их осуществлении бюджетные учреждения используют особые электронные ресурсы – информационные системы, одной из ключевых среди



которых является государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет»).

1. ГИИС «Электронный бюджет»

Мировой практике известны два основных подхода к разработке систем, позволяющих осуществлять процессы в области управления государственными финансами: централизованный и децентрализованный. Системы, созданные в соответствии с первым подходом, отличаются интегрированностью, наличием унифицированных процедур. Централизация информационного обмена позволяет достичь полноты учета данных и высокого уровня их достоверности. Такие системы позволяют снизить расходы на инфраструктуру, однако отличаются низкой адаптивностью. В то же время системы, созданные в соответствии со вторым подходом, локальны, поэтому они характеризуются большей гибкостью и открытостью к изменениям, однако такие изменения требуют, как правило, значительных затрат. ГИИС «Электронный бюджет» содержит в себе признаки обоих подходов [12, с. 158].

Развитие данной системы началось в 2011 г., когда Правительством РФ была принята соответствующая концепция [8, п. 1]. ГИИС «Электронный бюджет» был разработан в целях цифровизации и упорядочивания процессов создания и передачи финансовой документации на всех этапах бюджетного процесса, а также обеспечения большей открытости финансовой деятельности государственных органов и учреждений. На сегодняшний день наиболее детальное описание сущности данной системы дано в ее Положении, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 [6, п. 1].

Перед ГИИС «Электронный бюджет» стоят задачи по:

обеспечению возможности осуществления процедур бюджетного планирования, исполнения бюджетов и контроля результатов оказания государственных услуг;



размещению в открытом доступе информации о финансовых результатах государственных структур для повышения прозрачности их деятельности и обеспечения доступности таких данных для населения;

интеграции бюджетного процесса и закупочной деятельности.

Иными словами, ГИИС «Электронный бюджет», с одной стороны, позволяет государственным образованиям осуществлять процедуры бюджетного процесса в электронной форме, с другой – является источником информации о состоянии публичных финансов для граждан.

Система состоит из нескольких структурных частей: единого портала бюджетной системы Российской Федерации (далее – Единый портал), а также централизованных и сервисных подсистем, которые, в свою очередь, включают в себя подсистемы бюджетного планирования, управления доходами и расходами, долгом и закупками и др.

Единый портал состоит из двух частей. Открытая часть, доступная гражданам и организациям для ознакомления, содержит нормативную основу управления публичными финансами, аналитические и статистические данные, общую информацию о бюджетной политике государства, сведения о государственных программах. Закрытая же часть доступна для непосредственных участников бюджетных процедур. Она включает в себя личные кабинеты, в которых уполномоченные лица осуществляют функции по планированию, формированию и исполнению бюджетов.

Что касается бюджетных учреждений, они обладают статусом участников системы, поэтому информация об их финансовой деятельности также вносится в нее. Бюджетные учреждения работают в трех основных подсистемах ГИИС «Электронный бюджет»: одна из них нацелена на бюджетное планирование, вторая – на управление закупочным процессом, третья предназначена для учета и формирования отчетной документации.



Основными финансовыми документами бюджетных учреждений, операции с которыми осуществляются в ГИИС «Электронный бюджет», являются:

1. Соглашения на получение бюджетной субсидии;
2. Государственное задание;
3. План финансово-хозяйственной деятельности (далее – план ФХД);
4. Бухгалтерская отчетность;
5. Отчет о результатах деятельности.

Для получения бюджетной субсидии бюджетному учреждению необходимо заключить с органом-учредителем соответствующее **соглашение**. Если такое соглашение не включает в себя информацию, квалифицируемую согласно действующему законодательству как государственная тайна, то его формирование и подписание осуществляется в ГИИС «Электронный бюджет». Однако стоит отметить, что роль учреждений в непосредственном формировании соглашений невелика. Она заключается в их согласовании и подписании.

Государственное задание – документ, утверждающий виды, объем и сроки работ (услуг), которые учреждение обязано выполнить (оказать) в текущем финансовом году и плановом периоде – также формируется в системе [11, с. 23]. Оно составляется и утверждается органом-учредителем, однако бюджетные учреждения уполномочены на внесение предложений в части содержания задания с учетом реальной потребности в тех или иных работах и услугах. В остальном их полномочия относительно данного документа заключаются лишь в ознакомлении с ним. В то же время обязанность по составлению отчетности о выполнении задания лежит на самих учреждениях, которым необходимо сформировать, утвердить и направить учредителю отчет в электронной форме.



План ФХД, в отличие от государственного задания, формируется учреждением самостоятельно. В целях единообразия и превенции ошибок система автоматически вносит в план ФХД показатели, содержащиеся в государственном задании и соглашениях. Однако и учредитель играет в данном процессе определенную роль – именно он устанавливает форму будущего плана.

Обязанность бюджетных учреждений формировать **бухгалтерскую отчетность** в ГИИС «Электронный бюджет» появилась только в 2017 г. Такая новелла обеспечила органам-учредителям возможности в части проведения более оперативных проверок финансового состояния подведомственных организаций.

Отчет о результатах деятельности также формируется самим бюджетным учреждением, а рассматривается и утверждается его органом-учредителем. В таком отчете отражаются общие итоги деятельности учреждения за соответствующий период (в том числе сведения о выполнении государственного задания, открытых в кредитных организациях счетах учреждения, кредиторской задолженности и др.), сведения об использовании закрепленного за учреждением имущества, а также дается общая оценка эффективности деятельности.

Таким образом, функции бюджетных учреждений в ГИИС «Электронный бюджет» состоят в утверждении плановых документов, направляемых им органом-учредителем, и в самостоятельном формировании отчетности. Рассмотренная система позволяет консолидировать ключевые финансовые данные учреждений, обеспечивает их централизованные потоки и позволяет избежать ввода ошибочных данных вследствие влияния человеческого фактора благодаря наличию функции автозаполнения.

В то же время, несмотря на плюсы ГИИС «Электронный бюджет», работа в данной системе на сегодняшний день представляется весьма сложной в силу объемности заполняемых форм. Многие операции, осуществляемые, например,



при бюджетном планировании или составлении отчетности о выполнении государственного задания, многоэтапны и требуют подробных инструкций с учетом специфики деятельности того учреждения, бюджет или отчетность которого формируется. В связи с этим считаем необходимым разработку соответствующих подробных инструкций (рекомендаций) органом-учредителем для ответственных за выполнение в системе той или иной функции пользователей с одновременным указанием в нормативных правовых актах на соответствующую обязанность по утверждению таких инструкций на местах.

2. Единая информационная система в сфере закупок

Не менее значимой информационной системой для регулирования финансовой деятельности бюджетных учреждений является единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС).

Бюджетные учреждения уполномочены на осуществление закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) (если закупка осуществляется за счет бюджетной субсидии) и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) (при осуществлении учреждением закупок за счет собственных доходов) [4, ст. 15].

Независимо от правовой основы, бюджетное учреждение проводит закупки с помощью возможностей ЕИС. Согласно Постановлению Правительства РФ от 27.01.2022 № 60, данная система предоставляет участникам закупок возможности по формированию и размещению закупочной документации, обмену данными [7, п. 7]. Также в ней формируются и размещаются реестры: заключенных контрактов, договоров, недобросовестных поставщиков, независимых гарантий, жалоб и проверок, единственных поставщиков, – которые, с одной стороны, являются полезным информационным ресурсом для заказчиков и поставщиков, а с другой стороны, упрощают процесс государственного контроля в сфере закупок.



Бюджетные учреждения публикуют в системе план-график и план закупок, закупочную документацию, контракты (при осуществлении закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ) и договоры (при осуществлении закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ), а с 1 января 2022 г. также осуществляют электронное активирование, то есть реализуют процедуру сдачи-приемки товара (работы, услуги) в электронной форме. Они также могут использовать данные, содержащиеся в реестрах ЕИС, для предварительной проверки контрагентов.

3. Система электронного документооборота

Третьей значимой информационной системой, применяемой современными бюджетными учреждениями в повседневной деятельности, которая будет рассмотрена в данной статье, является система электронного документооборота (далее – СЭД). Из самого названия данной системы становится ясно, что ее применение не ограничивается лишь финансовыми вопросами – СЭД применяется для информационного обеспечения деятельности организации в целом. В то же время и при работе с финансовой документацией она играет важную роль.

В бюджетных учреждениях регулярно формируется множество документов. К ним относятся письма, направляемые в рамках учреждения или в другие ведомства и организации, административная документация (приказы, распоряжения), устанавливающая правовой порядок деятельности, запросы от вышестоящих или правоохранительных органов и многие другие. Формирование документа, его согласование с ответственными лицами, направление адресату представляют собой совокупность процедур, осуществление которых «на бумаге» является весьма длительным. Ежегодно возрастающий объем документации в совокупности с развивающимися технологиями побудили государство внедрить в свою деятельность электронный документооборот.



На сегодняшний день возможности СЭД весьма обширны. Они частично перечислены в приказе Федерального архивного агентства от 11.04.2018 № 44, являющемся едва ли не единственным нормативным правовым актом, регулирующим элементы рассматриваемой системы [9].

В первую очередь, СЭД обеспечивает пользователей возможностью создавать документы. Учреждение может разработать бланки типовых документов в целях унификации документооборота. Как правило, разрабатываются бланки докладных записок, писем, приказов и распоряжений. Они содержат эмблему, реквизиты учреждения и базовые неотъемлемые элементы, которые отличаются в зависимости от вида документа (например, обращение к адресату «Уважаемый (Имя, Отчество)!» в письме или обязательное использование слова «приказываю» в приказе) и благодаря наличию которых лицу, составляющему документ, остается лишь «заполнить пробелы». В случае дублирования некоторых документов на бумажных носителях бланки электронных и бумажных версий должны совпадать. Их идентичность может обеспечиваться наличием в учреждении утвержденной инструкции по делопроизводству, которой устанавливаются все необходимые требования к документации (включая размеры полей, кегль, шрифт, интерлиньяж и др.).

Отметим, что сам факт развития СЭД не отменяет существования в организации «бумажной» документации, использование которой может быть более удобным в ряде случаев, например, на совещаниях. Также учреждение может счесть более правильным согласование некоторых особо важных документов «живой подписью». Для таких случаев в СЭД предусмотрена возможность загрузки в систему электронных образов документов, согласованных на бумажном носителе.

Однако согласование может осуществляться и в самом СЭД. Для этого в системе, как правило, есть возможность выбора из предложенного перечня лиц, являющихся работниками учреждения, которые могут виртуально подписать



документ с использованием электронной подписи. При наличии замечаний такие лица могут оставлять комментарии к документам и отказывать в согласовании. Например, при согласовании контракта на осуществление закупки может быть задействовано несколько разнонаправленных структурных подразделений (отделов) учреждения: финансовый (фиксирующий денежные потоки), закупочный (непосредственно осуществляющий закупочные процедуры в ЕИС), юридический (обеспечивающий соответствие содержания контракта или договора законодательным нормам). Согласование такого документа в бумажном виде требует значительных временных затрат и усложняет коммуникацию между отделами в том случае, если они рассматривают его по отдельности, а не в рамках беседы. СЭД же позволяет каждому из ответственных лиц в режиме реального времени отслеживать позицию иного структурного подразделения, что позволяет ускорить процесс согласования.

СЭД также предусматривает функцию по направлению поручений и контролю их исполнения. Например, в случае направления каким-либо министерством в подведомственное учреждение письма на имя руководителя с требованием сформировать бухгалтерскую отчетность учреждения такой руководитель может с помощью возможностей системы направить данное задание квалифицированным в соответствующей области сотрудникам с установкой контрольной даты.

В силу того, что в СЭД формируется подавляющее большинство документов учреждения, он представляет собой структурированный архив данных, в котором, благодаря системе поиска, можно найти необходимый документ. Иными словами, система обеспечивает сохранность данных и значительно снижает риски потери документов.

Таким образом, роль СЭД в финансовой деятельности бюджетных учреждений заключается, в основном, в подготовке и согласовании документов,



содержащих данные о финансах (например, отчетности о выполнении государственного задания или плана закупок на соответствующий год).

Одна из практических проблем, связанных с СЭД, заключается в отсутствии доступа к системе у значительного числа работников учреждения. В бюджетных учреждениях нередко можно столкнуться с наличием всего одного компьютера с доступом к СЭД в том или ином отделе при наличии необходимости работать в данной системе сразу у нескольких работников отдела. В связи с этим считаем необходимым проводить в учреждениях политику по обеспечению штата необходимым оборудованием и программным обеспечением с учетом реальной потребности и трудовых обязанностей.

Выводы

Безусловно, рассмотренные информационные системы являются лишь составной частью того массива программного обеспечения, который используется современными бюджетными учреждениями. Однако, на наш взгляд, ГИИС «Электронный бюджет», ЕИС и СЭД являются основными, базовыми программами, удовлетворяющими потребности учреждений в части электронного обеспечения финансовой деятельности.

Подводя итог изучению указанных выше систем, можем сделать следующие выводы:

1. Данные системы покрывают широкий массив задач бюджетных учреждений в области финансов: планирование и формирование бюджета, его утверждение, а также контроль финансовых результатов;

2. Основа правового регулирования изученных информационных систем – подзаконные нормативные правовые акты (приказы, постановления), так как именно в них относительно детально прописаны не только сущность, цели и задачи систем, но и особенности осуществления конкретных процессов в них;

3. Правовую основу данных систем нельзя считать достаточной для оперативного и эффективного выполнения в них рабочих функций. В связи с



этим требуется дополнительное регулирование на местах в виде принятия в учреждениях локальных нормативных актов – инструкций по работе в соответствующих системах;

4. При установке информационных систем, особенно тех, которые обеспечивают выполнение задач не только в области финансов (например, СЭД), стоит учитывать реальную потребность работников бюджетных учреждений в них в соответствии с их трудовыми обязанностями. Следовательно, при определении количества рабочих компьютеров с доступом к той или иной системе, необходимо руководствоваться принципом достаточности.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

2. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

3. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1–2). Ст. 4571.

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

5. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

6. Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.



7. Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 6. Ст. 872.

8. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

9. Приказ Федерального архивного агентства от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] / <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201808200001> (дата обращения: 15.05.2023).

10. Финансы бюджетных организаций : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит» / под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 463 с.

11. Федорова О. А. Финансы бюджетных учреждений : учебное пособие для вузов / О. А. Федорова, Л. В. Давыдова, Ю. О. Скорлупина. – М.: Издательство Юрайт, 2023. – 138 с.

12. Захарова Н.М. Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»: значение и тенденции развития // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. С. 155–165.