

УДК 338

В.С. Гниздыло

Федеральное казначейство, email: vladgnizdylo98@gmail.com

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СМАРТ-КОНТРОЛЯ

Ключевые слова: государственный СМАРТ-контроль, единая информационная среда, цифровой контроль, цифровизация, государственный финансовый контроль.

Статья посвящена идее развития государственного СМАРТ-контроля в условиях цифровой трансформации государственного финансового контроля. В основе положено введение нового формата взаимодействия органов и объектов контроля, путем создания единой информационной среды цифрового контроля. Рассмотрены примеры применения цифровой трансформации государственного финансового контроля Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством. Проанализированы сложившиеся в бюджетном процессе ряд технологических предпосылок и методологических вызовов для интеграции СМАРТ-контроля в систему государственного финансового контроля, рассмотрены возможные результаты реализации ведомственного проекта, его ключевой функционал. Сделан вывод, что достижение «цифровой зрелости» государственного управления при наличии такой цифровой платформы позволит оперативно управлять рисками, а также формировать рекомендации по принятию управленческих решений с помощью преднастроенных алгоритмов. Кроме того, цифровизация государственного финансового контроля приведет к трансформации не только информационной и технологической составляющей, но и методологической базы государственного финансового контроля, так как с цифровизацией меняется методология контроля, его методы и инструменты.

V.S. Gnizdilo

Federal Treasury, email: vladgnizdylo98@gmail.com

THE CONCEPT OF STATE SMART CONTROL DEVELOPMENT

Keywords: state SMART control, unified information environment, digital control, digitalization, state financial control.

The article is devoted to the idea of developing state SMART control in the context of digital transformation of state financial control. It is based on the introduction of a new format of interaction between bodies and objects of control, by creating a unified information environment for digital control. Examples of the application of digital transformation of state financial control by the Accounting Chamber of the Russian Federation and the Federal Treasury are considered. A number of technological prerequisites and methodological challenges for the integration of SMART control into the system of state financial control that have developed in the budget process are analyzed, possible results of the implementation of the departmental project and its key functionality are considered. It is concluded that achieving the «digital maturity» of public administration in the presence of such a digital platform will allow for operational risk management, as well as to form recommendations for managerial decision-making using preconfigured algorithms. In addition, the digitalization of state financial control will lead to the transformation not only of the information and technological component, but also of the methodological base of state financial control, since with digitalization the methodology of control, its methods and tools are changing.

Активизация государственного регулирования экономики, решение задач по ускоренному восстановлению базовых отраслей производства, импортозамещение и развитие наукоемких отраслей предполагает активное привлечение бюджетных средств и усиление контроля за их рациональным использованием. В этой связи формируются трансформационные направления государственного финансового контроля на всех уровнях управления. Одним из основных вопросов становится совершенствование методов и форм организации контроля,

развитие новых направлений и усиление стратегической направленности. Одним из важнейших условий повышения качества контроля является обеспечение его необходимой, достаточной и достоверной информацией, построение эффективных информационно-коммуникационных систем.

Методы исследования

В рамках проведенной работы учитывались положения имеющих теоретический и методологический характер публикаций представителей российской

и зарубежной науки. Исследование проводилось с применением комплексного, статистического, абстрактно-теоретического, экономико-математического, сравнительного, системно-структурного и диалектического методов познания.

Результаты и их обсуждение

Наиболее заметным и важным результатом реформы контрольной деятельности является полноценная цифровизация государственного контроля, которая пронизывает все его составляющие и позволяет в основном отказаться от бумажного документооборота, как внутри контрольных органов, так и при их взаимодействии с хозяйствующими субъектами, что позволит повысить прозрачность государственного контроля, сделать обязательные требования понятными для бизнеса, снизить уровень коррупционных рисков. Законодательство направлено на перевод государственного контроля в электронный вид. Это, в свою очередь, предусматривает создание ряда взаимосвязанных информационных систем, которые в совокупности будут способны решать задачи информационного обеспечения государственного контроля.

Внедрение цифровых инструментов в деятельности контрольных органов является важным направлением для законодательства, что позволит регулирующим органам внедрять новые прогрессивные механизмы контроля в будущем.

Необходимость цифровизации государственного финансового контроля обусловлена развитием непосредственно контроля, а также системы государственного управления и экономики в целом, а именно:

- внедрением риск-ориентированных подходов к контрольной деятельности, что означает необходимость исследования и анализа большого объема информации об объектах контроля, с целью выявления объектов с высоким уровнем потенциально возможных нарушений;

- усилением оперативности и предупредительной функции государственного финансового контроля, что достигается наличием оперативной информации об объектах контроля, непрерывностью и своевременностью ее поступления;

- оцифровкой системы государственного управления, экономики, активным вне-

дрением современных информационных технологий во все сферы жизни общества.

Следовательно, органы государственного финансового контроля, как пользователи такой информации, должны обладать соответствующими технологиями, позволяющими получать, считывать и анализировать такую информацию.

Контрольные органы для реализации возложенных на них задач и функций имеют доступ к государственным и муниципальным информационным системам, что приводит к накоплению большого количества информации, порой разрозненной и несопоставимой. Следствием этого является так широко распространенная в государственной сфере проблема, связанная с необходимостью инвентаризации информации, проверкой ее качества и созданием единой точки входа информации.

Следующая проблема – большое количество бумажной документации в государственной сфере в целом и в органах государственного финансового контроля, в частности. Их ручная обработка представляется трудозатратой и порой неэффективной. Следовательно, оцифровка данных об объектах контроля – это важное направление совершенствования деятельности органов государственного финансового контроля.

Эти и другие задачи призвана решить цифровизация и цифровая трансформация государственного финансового контроля.

Одним из первых примеров опыта цифровой трансформации государственного финансового контроля был применен Счетной палатой Российской Федерации. В конце 2019 года принята Концепция цифровизации Счетной палаты Российской Федерации. Как отмечалось, основной чертой цифровизации в любой сфере является переход к управлению данными и прогностической аналитике, что в свою очередь требует наличие таких исходных факторов, как:

- Систем хранения и обработки «больших данных» («big data»).

- Единой нормативной и методологической базы, унификации процедур и процессов.

- Платформенной и сервисной инфраструктуры, включая информационную безопасность.

– Высококвалифицированных специалистов в сфере работы и управления «большими данными».

Решение этих задач в Счетной палате Российской Федерации определено через создание автоматизированного рабочего места (АРМ) «Цифровой инспектор», что предполагает:

1. Создание «Электронного паспорта объекта контроля» («Цифровой двойник») – т.е. концентрацию всей информации об объекте контроля (аудита) в одном месте;

2. Использование современных средств анализа данных, их обработки и визуализации.

Концентрация информации об объекте контроля предусмотрена посредством интеграционных механизмов с иными, используемыми для контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты Российской Федерации государственными и муниципальными информационными системами. В частности, это информация, как сведения о проверяемой организации, бухгалтерская и бюджетная отчетность, поступление доходов и осуществление расходов, заключенные государственные контракты и договора, подведомственные организации и др.

Кроме того, автоматизированное рабочее место будет содержать необходимую нормативную правовую информацию, справочную информацию, классификатор нарушений, карту рисков и др.

Соответственно, в процессе контрольной и экспертно-аналитической деятельности паспорт объекта контроля будет пополняться информацией, отражающей результаты контроля и аудита, что, в конечном счете, создаст полноценную базу данных об объекте контроля (аудита).

В качестве конечных результатов цифровой трансформации Счетная палата Российской Федерации отмечает:

– снижение трудозатрат инспектора на поиск и обработку информации и высвобождение ресурсов на анализ, разработку превентивных мер и др.;

– повышение качества исходных для контроля и аудита данных, обеспечение их полноты и единства;

– создание единого информационно-пространства;

– автоматическое выявление типовых нарушений и технических ошибок.

Федеральное казначейство, будучи органом внутреннего государственного финансового контроля, также имеет значительные наработки и планы в части цифровой трансформации.

Вектором цифровой трансформации контрольной деятельности Федерального казначейства является переориентация контроля с последующего на превентивный.

В рамках поставленной цели одной из задач является развитие риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере. Риск-ориентированный контроль предполагает на базе всесторонней информации о деятельности подконтрольного объекта анализ его состояния с целью выявления рисков нарушений законодательства или иных действий, негативно сказывающихся на законности выполнения бюджетных операций. Следовательно, своевременное выявление рисков будет являться сигналом для Федерального казначейства для проведения контрольного мероприятия, что, в свою очередь, будет способствовать их оперативному устранению. [6]

Переходу к превентивному контролю будет способствовать внедрение мониторинга и наблюдения в финансово-бюджетной сфере. Их суть в том, что Федеральное казначейство посредством цифрового взаимодействия в режиме реального времени получает доступ к первичным данным объекта контроля, что позволяет обеспечить соблюдение законодательства и предотвращение нарушений в финансово-бюджетной сфере [7].

С целью реализации вышеуказанных мер предполагается создание единого цифрового пространства с применением искусственного интеллекта. Под единым цифровым пространством подразумевается база всесторонней информации об объекте контроля, источниками которой будут данные бюджетного учета, единой системы в сфере закупок (далее – ЕИС), данные риск-анализа, информация о кассовом исполнении бюджета и др. Концентрация подобной информации позволит в автоматизированном и оперативном режиме анализировать

информацию о финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, что, в свою очередь, поможет своевременно выявлять недостатки и нарушения, своевременно ликвидировать их, в том числе с помощью самообследования [1].

Министерством финансов Российской Федерации с участием Федерального казначейства реализуется ведомственный проект «Электронный SMART-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений», одной из основных задач которого является создание единой электронной СФАД-среды SMART-контроля, анализа и учета государственных финансов в целях повышения эффективности и качества управленческих решений [1,2,3].

Формирование концепции SMART-контроля обусловлено целым рядом сложившихся технологических и методологических вызовов.

Технологические предпосылки выражаются в потребности оптимизации (снижении) административной нагрузки на участников контрольной среды; цифровизации бюджетного процесса и системы государственного управления; централизации полномочий и интеграция данных.

Методологические вызовы заключаются в законодательном ограничении возможностей существующей системы внутреннего ГФК; месте и роли внутреннего ГФК в системе контрольных органов государства.

Таким, образом, один из целевых результатов ведомственного проекта – создание цифровой платформы для осуществления контрольной деятельности на базе подсистем «Электронного бюджета». В частности, в подсистеме финансового контроля ГИИС (далее – ПФК) как раз запланирована автоматизация аналитических полномочий Федерального казначейства. Комплекс элементов ПФК обеспечит единую цифровую среду и позволит осуществлять реализацию полного жизненного цикла всех бизнес-процессов в цифровом виде, начиная с мониторинга органов государственного (муниципального) финансового контроля и главных администраторов бюджетных средств и заканчивая формированием отчетности

по результатам их деятельности, а также откроет новые аналитические возможности использования современных цифровых технологий.

SMART-контроль снизит административную нагрузку за счет комплексного электронного документооборота и невидимого присутствия цифрового контролера. В единую цифровую платформу для бюджетных процессов планируется встроить датчики, которые будут оперативно реагировать на изменения подконтрольной среды и выявлять риски. Этот механизм, с одной стороны, нацелен на предупреждение нарушения в финансово-бюджетной сфере в отличие от действующей системы, которая выявляет уже свершившиеся нарушения. С другой стороны, будут идентифицироваться зоны с высоким риском реализовавшихся существенных нарушений, по которым нужно провести классические контрольные мероприятия. Предполагается ввести новый формат взаимодействия контролеров и объектов контроля, который позволяет объекту контроля заранее согласовывать с контролером позиции своих действий для недопущения нарушений, повышения эффективности использования бюджетных средств. В этом формате взаимодействия классические контрольные мероприятия не будут проводиться, но переход на такой формат возможен только при соблюдении объектом контроля жестких условий.

Результатами ведомственного проекта «Электронный SMART-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений» в части контрольного блока Федерального казначейства станет создание на базе ГИИС «Электронный бюджет» цифровой платформы, которая обеспечит консолидацию информации об объектах контроля из разных источников в единое представление, а также создание аналитических ИТ-инструментов для их комплексного и системного анализа.

Ключевой функционал данной цифровой платформы: единые справочники; единый классификатор нарушений; методология обмена данными; агрегирование и передача информации в едином виде; встраивание элементов контроля в ведомственные системы.

SMART-контроль будет интегрирован в систему ГФК, что позволит за счет единого информационного поля реализовывать новые формы и методы контроля. Например, онлайн-контроль, когда на основании полученной информации проверяющий составит предупреждение о признаках возможных нарушений и рисках их совершения, а также представит предложения по повышению эффективности финансово-хозяйственной деятельности учреждения. В этой связи, SMART-контроль сосредоточен на профилактической работе.

Кроме того, в Бюджетном кодексе устанавливают определения для трех методов внутреннего государственного финансового контроля: наблюдение, экспертно-аналитические мероприятия и финансово-бюджетный контроллинг. А за органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля закрепят полномочия по проведению наблюдения, экспертно-аналитических мероприятий. Федеральное казначейство также будет проводить финансово-бюджетный контроллинг [4].

– Наблюдение. Оно будет происходить без взаимодействия с контролируемым лицом посредством сбора и анализа данных об учреждении. Данные возьмут из информационных ресурсов и внешних источников, предусмотренных в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ. Это позволит использовать цифровую среду для оперативного наблюдения за потенциальным объектом контроля – учреждением и своевременно реагировать на риски и признаки нарушений.

– Экспертно-аналитические мероприятия. Право проводить такой контроль сейчас есть у Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В связи с этим закрепление права на проведение экспертно-аналитических мероприятий за органами внутреннего контроля расширит спектр проверяемых вопросов. Они будут на постоянной основе:

- получать объективную контрольно-аналитическую информацию;
- проводить комплексную экспертную оценку инвестиционных проектов;
- проводить мониторинг выполнения государственных программ;

– формировать ревизорское суждение по вопросам планирования государственных расходов исходя из целей финансирования.

– Финансово-бюджетный контроллинг. Этот контроль направлен на взаимодействие Федерального казначейства с учреждением посредством добровольного раскрытия первичных и учетных данных, а также на своевременное, качественное и эффективное расходование и администрирование государственных финансов без проведения выездных проверок.

Одним из важнейших достижений ведомственного проекта будет вовлечение в работу на цифровой платформе всех участников бизнес-процессов, включая внешнюю для Федерального казначейства среду. Взаимодействие между Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством, субъектами внутреннего финансового аудита, органами внутреннего государственного финансового контроля будет осуществляться через личные кабинеты организаций в ГИИС «Электронный бюджет» с использованием юридически значимого электронного документооборота. Это значительно оптимизирует трудовые, временные и финансовые затраты на осуществление межведомственного взаимодействия. Также благодаря реализации взаимодействия через личные кабинеты у всех участников бизнес-процессов появится возможность получать оперативную обратную связь, в том числе о результатах их оценки Федеральным казначейством [7].

Другим значимым достижением, которое значительно упростит процесс осуществления мониторинга и работы с информацией, будет унификация форматов и источников для значительной части данных, которые формируются и предоставляются посредством системы. Использование единых общероссийских и отраслевых справочников, возможность формирования шаблонов на основании ранее внесенной информации и внедрение процедур форматно-логического контроля позволят значительно повысить качество данных на стадии их сбора и обработки, минимизировать влияние субъективизма при подготовке обобщающих материалов и обеспечить

однократность ввода первичной информации в цифровую среду. Формирование и хранение данных в структурированном виде в едином информационном массиве позволят перейти к использованию высокотехнологичных систем для оперирования и управления базами данных и автоматизированных аналитических инструментов. Станет возможна регрессивная прослеживаемость результатов анализа от итогового отчета до первичных документов и информации в целях выработки мер управленческого характера.

Последовательное продвижение к достижению целей ведомственного проекта «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений» обеспечит оперативное взаимодействие, возможность незаметного для объектов, но постоянного мониторинга их деятельности с минимизацией административной нагрузки, а также переориентирует «анализ соответствия» на «анализ качества».

Достижение «цифровой зрелости» государственного управления при наличии такой цифровой платформы позволит оперативно управлять рисками, а также формировать рекомендации по принятию управленческих решений с помощью преднастроенных алгоритмов. Кроме того, будет сведен к минимуму бумажный документооборот, сократятся сроки и повысится точность управленческого воздействия.

Выводы

Таким образом, в качестве эффекта цифровой трансформации контроля в финансово-бюджетной сфере предполагается:

– снижение административной нагрузки за счет дистанционного наблюдения, «цифрового» контролера, самоанализа объекта контроля;

– оперативное реагирование на риск и совместное управляющее воздействие на зоны риска;

– создание комплексной системы, объединяющей измерение, анализ, выработку правил для принятия оптимальных управленческих решений.

Итогом станет создание эффективных механизмов предупреждения нарушений в финансово-бюджетной сфере и создание системы превентивного контроля.

Таким образом, в условиях цифровой трансформации контрольные и экспертно-аналитические процедуры становятся в значительной степени независимыми от инспектора, принимают характер перспективной ориентированности на прогнозную информацию, становятся направленными не столько на выявление нарушений и отклонений, сколько на профилактические меры их раннего предупреждения.

Контроль и аудит все больше превращаются в прогностически-ориентированную функцию управления, основанную не на атомарных данных, а направленную на оперативное выявление, ликвидацию и предупреждение нарушений и отклонений.

Цифровизация государственного финансового контроля приведет к трансформации не только информационной и технологической составляющей, но и методологической базы государственного финансового контроля, так как с цифровизацией меняется методология контроля, его методы и инструменты.

Библиографический список

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №320.
2. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №203.
3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204.
4. Исаев Э.А., Андреев С.А., Ванькович И.М., Васюнина М.Л. и др. Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере: учебное пособие / под ред. Р.Е. Артюхина, Э.А. Исаева. М.: Прометей, 2023. 648 с.

5. Егоров Д.С. Развитие государственного финансового контроля в условиях цифровизации // Образование и право. 2020. № 1. С. 137-142. DOI: 10.24411/2076-1503-2020-10119.

6. Зновьюк Н.Н. Практика реализации цифровой трансформации органов государственного финансового контроля на примере федерального казначейства // Теория и практика финансовых, правовых и учетно-аналитических аспектов развития: управление регионом в условиях цифровой экономики: сборник материалов региональной конференции студентов, магистрантов, аспирантов, сотрудников предприятий, преподавателей, Симферополь, 25.02.2021/ Университет экономики и управления. Симферополь: Университет экономики и управления, 2021. С. 230-235.

7. Исаев Э.А. Актуальные вопросы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Вестник университета. 2022. № 8. С. 139-144.