

*Контрольно-счетная Палата муниципального образования
«Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)*

РЕФЕРАТ

главного инспектора Контрольно-счетной Палаты

МО «Мирнинский район» РС (Я) Тараканова М.Ю.

**на тему: «Цифровая экономика: роль, место и пути трансформации
контрольно-счетных органов муниципальных образований»**

**г. Мирный
2020 год**

Введение

Одним из приоритетных направлений в развитии экономики Российской Федерации, в настоящее время, является развитие цифровой экономики.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы», *цифровая экономика - это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.*

Особая роль цифровой экономики не просто как отдельной хозяйственной отрасли, а по сути, уклада жизни, новой основы для развития системы государственного управления, экономики, бизнеса, социальной сферы и всего общества была подчеркнута Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его выступлении на Заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 5 июля 2017 года.

Вслед за этим, распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р, была утверждена государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» на период до 2024 года (прекратила свое действие в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 12.02.2019 № 195-р).

В настоящее время, практическая реализация формирования цифровой экономики осуществляется в рамках национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 04.06.2019 № 7) и рассчитанного до 31 декабря 2024 года.

По своей структуре, национальная программа состоит из шести федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление». Всего, на реализацию мероприятий программы планируется израсходовать - 1 627 146,46 млн. руб., в рамках государственных программ Российской Федерации

«Информационное общество», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313, «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 и других государственных программ Российской Федерации, включая отраслевые государственные программы субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что институты государственного и муниципального управления являются неотъемлемой частью цифровой экономики, федеральным проектом «Цифровое государственное управление», направленным на обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере за счет использования цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, предусмотрено финансирование проекта из федерального бюджета в размере - 235 697,67 млн. руб.

Основным законодательным актом, регулирующим использование информационных технологий органами государственной власти и органами местного самоуправления, является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Одним из наиболее интенсивно развивающихся сфер цифровой экономики, в настоящее время, является финансовый сектор, где информационные технологии используются уже не только как вспомогательные инструменты в текущей деятельности, но и сами создают условия для формирования новых финансовых инструментов и определяют направления в стратегии развития финансовых организаций, ярким примером чему может служить недавняя цифровая трансформация флагмана отечественного финансового рынка «Сбербанка».

В данных условиях, все большее внедрение информационных технологий в финансовый сектор государственного и муниципального управления, пусть и значительно отстающий в этом плане от частного финансового сектора, представляется лишь вопросом времени, а значит и органы государственного (муниципального) финансового контроля неизбежно должны будут адаптироваться к новой цифровой экономической реальности, что будет невозможно сделать без широкого внедрения цифровых технологий.

Практика использования информационных технологий в работе Федерального казначейства и Счетной Палаты Российской Федерации

В настоящее время, несомненными лидерами в сфере государственного (муниципального) финансового контроля по внедрению информационных технологий являются федеральные органы внешнего государственного финансового контроля – Счетная Палата Российской Федерации (далее – Счетная Палата РФ) и внутреннего государственного финансового контроля – Федеральное казначейство.

Необходимо отметить, что благодаря широкому развитию собственных информационных систем: ГИС ГМП, ЕИС (zakupki.gov.ru), ГАС «Управление» (ГАСУ), ИАС ФК, ГМУ (bus.gov.ru), ГИИС ЭБ (budget.gov.ru), именно Федеральное казначейство на практике впервые доказало эффективность и целесообразность внедрения информационных технологий в деятельность органов государственного финансового контроля. С 2017 года в Федеральном казначействе активно развивается использование прикладного программного продукта «Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в исполняемых модулях» (далее - АС Планирование) в котором выполняются все необходимые операции по контролю: от планирования до формирования внутриведомственной и внешней отчетности. В период 2018-2019 годов, Федеральное казначейство осуществило интеграцию АС Планирование с Единой информационной системой в сфере закупок и Государственной информационной системой «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (далее - ГИС ЕСГФК).

Ключевые направления развития цифровых технологий в деятельности Счетной Палаты РФ, закреплены в Стратегии развития Счетной палаты РФ на 2018–2024 годы (далее - Стратегия) и в Основных направлениях деятельности Счетной палаты РФ на 2019–2021 годы (далее – Основные направления деятельности).

Согласно стратегии, одним из основных общесистемных направлений развития Счетной Палаты РФ является внедрение и развитие современных цифровых технологий государственного аудита по следующим направлениям:

1. Цифровая трансформация процессов операционной деятельности Счетной палаты РФ, включающая:

- создание цифровой инфраструктуры для поддержки аудита и аналитической деятельности;
- развитие дистанционных методов аудита;
- совершенствование процедур и механизмов обратной связи от населения и потребителей информации на базе цифровой инфраструктуры.

2. Содействие цифровой трансформации системы государственного управления, включающее:

- аудит эффективности и стратегический аудит государственных информационных систем и системы обработки государственных данных;
- разработка рекомендаций по цифровизации государственного управления, развитию государственных информационных систем, внедрению систем аналитики и поддержки принятия решений, основанных на данных.

Согласно Основным направлениям деятельности, результатами реализации направления развития Счетной палаты РФ по ее цифровой трансформации в трехлетнем периоде будут являться:

- 1) создание основы для перехода к проведению аудита, основанного на данных, путем обучения сотрудников навыкам и умениям работы с данными, формирования корректных данных, построения аналитических моделей;
- 2) минимизация ручных (не автоматизированных) операций и получение экономии времени при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- 3) упрощение процедуры поиска информации, повышение качества результирующих документов Счетной палаты РФ за счет внедрения аналитических инструментов (таких как риск-ориентированный подход, прогнозная аналитика, алгоритмы поиска);
- 4) повышение качества данных за счет применения новых средств автоматизированного сбора структурированной информации.

В настоящее время в Счетной Палате РФ, при осуществлении внешнего государственного финансового контроля используются следующие основные информационные системы (технологии):

1. Комплекс программных средств «Система планирования, контроля исполнения и информационного обеспечения деятельности инспекций Счетной палаты Российской Федерации» (КПС «ККМСП-АУДИТ») (состоит из шести функциональных подсистем: Планирование и контроль исполнения, Отчеты, Инспектор, Администрирование, Аналитика, КПС «ККМ СП АУДИТ ВЛВС»). Основные задачи комплекса: формирования и корректировки плана работы Счетной палаты; обеспечения подготовки к проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; отражения, систематизации и анализа результатов мероприятий; обеспечения контроля исполнения плана работы Счетной палаты; обеспечения анализа деятельности Счетной палаты, в том числе структурных подразделений аппарата Счетной палаты; предоставления структурированной информации о результатах работы Счетной палаты для размещения в ГИС ЕСГФК: отражения информации о направлении информационных писем, обращений в правоохранительные органы, применении бюджетных мер принуждения, применении административных мер за административные правонарушения и иной информации;

2. Информационно-аналитическая система удаленного проведения внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации (ИАС УВГА). Основные задачи системы: поиск информации во внешних информационных системах и ФГИС ФОИВ, с которыми организовано информационное взаимодействие; доступ к информации посредством встроенного меню, содержащего разделы информационных систем и ФГИС ФОИВ; автоматизированное выявление нарушений, относящихся к предмету государственного финансового аудита (контроля), на основании получения и обработки данных из ФГИС ФОИВ; формирование аналитической отчетности на основании данных из ФГИС ФОИВ и иных внешних информационных систем; поиск и доступ к данным, содержащимся в информационных ресурсах Счетной палаты.

3. Прикладной программный комплекс аналитических и сводных отчетов по результатам ревизии исполнения бюджета (ППК «Полигон-СП»). Основные задачи

комплекса: построение аналитических и сводных отчетов по результатам ревизии бюджета; контроль формирования и исполнения федерального бюджета.

4. Автоматизированная информационная система «Единая проектная среда» (АИС ЕПС) – межведомственная информационная система электронного документооборота. Основные задачи системы: обеспечивает автоматизацию процессов сбора информации и формированию шаблонных форм произвольной отчетности при взаимодействии между Счетной палатой и главными распорядителями средств федерального бюджета, а также финансовыми органами и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; осуществляет предоставление сведений, запрашиваемых Счетной палатой от объектов контроля в рамках проведения оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, последующего аудита (контроля) и иных проверок путем проведения контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий; позволяет формировать произвольные запросы с возможностью построения на их основе аналитики при помощи фильтров посредством создания структурированных отчетных форм в табличном графическом редакторе.

5. Официальный сайт в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК). Основные задачи системы (портала): размещение информации о результатах государственного (муниципального) финансового контроля; взаимодействие между органами контроля и объектами контроля; мониторинг и анализ деятельности органов государственного финансового контроля и объектов контроля, а также внутреннего финансового аудита, проводимого объектами контроля в отношении подведомственных организаций.

Перспективы внедрения информационных технологий в деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований

Анализируя перспективы использования контрольно-счетными органами муниципальных образований (далее - КСО) в своей деятельности информационных технологий, необходимо отметить, что их активное применение уже идет, преимущественно в сфере текущей, внутренней хозяйственной деятельности КСО, что

подтверждается, в том числе, данными «Анализа внедрения информационных технологий в деятельность членов Союза МКСО», проведенного Комиссией Союза МКСО по информационным технологиям и издательской деятельности в I квартале 2018 года (далее - Анализ внедрения информационных технологий).

Так, в КСО осуществляется внедрение различных систем электронного документооборота, а для обеспечения финансово-хозяйственной деятельности КСО (формирования смет, бюджетной отчетности и т.п.) используются автоматизированные программные комплексы и системы (наиболее распространенные: ПК «СВОД-СМАРТ» от ООО «Кейсистемс», автоматизированная система управления государственными финансами в различных модулях «АЦК-Планирование», «АЦК-Финансы» и т.п. от ООО «БФТ»). На наш взгляд, внедрение таких технологий, как и выбор конкретных систем в КСО, во многом обусловлено и напрямую связано с их использованием исполнительными органами власти (местными администрациями) соответствующих муниципальных образований, которые часто обеспечивают материальное, финансовое и техническое сопровождение деятельности КСО на уровне небольших поселений и районов (в которых отсутствует собственные аппараты кадровой, бухгалтерской и иных вспомогательных служб).

Так, например, в случае с Контрольно-счетной Палатой МО «Мирнинский район» РС (Я) (далее – КСП МО «МР»), организация внутренней финансово-хозяйственной деятельности органа, как и районной администрации осуществляется посредством ПК «СВОД-СМАРТ», а система электронного документооборота, как и в администрации отсутствует (используется устаревший комплекс делопроизводства: ИСИАД АРМ от «Арсинт», который планируется заменить на современную систему электронного документооборота в следующем году). Взаимодействие с государственными органами власти осуществляется через «Единую систему электронного документооборота».

Что касается основной деятельности КСО, то уже сложно представить себе их работу без использования таких вспомогательных информационных систем как правовые системы («Консультант-Плюс», «Гарант») или системы по работе со сметами («Гранд-Смета», «А0»).

Использование информационных технологий в основной, контрольной деятельности КСО условно можно разделить на три направления:

– использование системы, обеспечивающей автоматизацию контрольной деятельности и взаимодействие между структурными подразделениями внутри контрольного органа;

– использование системы анализа и обработки информации;

– использование системы, обеспечивающей сбор и визуализацию информации о контрольных мероприятиях.

Относительно систем, обеспечивающих автоматизацию контрольной деятельности и взаимодействие между структурными подразделениями внутри контрольного органа (наиболее известные, используемые в крупных КСО, программы: «Финконтроль-СМАРТ», «АЦК-Бюджетный контроль») необходимо отметить, что, на наш взгляд, их использование может быть обоснованным исключительно в деятельности крупных КСО, обладающих большим аппаратом, где различные структурные подразделения одновременно работают по различным направлениям и темам контрольной деятельности. В таких условиях, автоматизация внутренних процессов, охватывающая практически весь объем операционной деятельности КСО, начиная от планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий до их реализации, является для руководителя необходимым условием слаженной и эффективной работы КСО. Что касается небольших КСО, в частности для КСП МО «МР», с общей численностью 5 чел., использование такой системы видится нецелесообразным.

Наиболее перспективным, по нашему мнению, являются второе направление, а именно, внедрение общей для КСО системы анализа и обработки информации, аналогичной или созданной на базе ИАС УВГА, используемой Счетной Палатой РФ.

Согласно данным аналитического доклада Счетной Палаты РФ, на данный момент в России функционируют 876 различных государственных информационных систем (далее - ГИС). КСП МО «МР» как и другие КСО, активно использует данные ГИС при проведении контрольных мероприятий: ГИС ГМП, ЕИС (zakupki.gov.ru), ГАС «Управление» (ГАСУ), ГМУ (bus.gov.ru), ГИИС ЭБ (budget.gov.ru) (преимущественно системы Федерального казначейства).

Вместе с тем, считаем, что формирование для КСО единой системы поиска информации во внешних информационных системах с возможностью

информационного взаимодействия с уполномоченными органами, автоматизированного выявления нарушений, относящихся к предмету контроля (на основе обработки полученных данных) и формирования аналитической отчетности, является следующим необходимым шагом в развитие органов внешнего государственного (муниципального) контроля в условиях цифровой экономики.

Третье, также перспективное, на наш взгляд, направление, связанное с использованием системы, обеспечивающей сбор и визуализацию информации о контрольных мероприятиях КСО, уже фактически получило свое развитие в работе ГИС ЕСГФК.

Согласно данным Анализа внедрения информационных технологий, на I квартал 2018, только два КСО отчитались о работе на портале. Необходимо отметить, что и на данный момент, на портале размещают информацию преимущественно органы государственного финансового контроля, а доля муниципальных КСО работающих на портале ничтожно мала.

Исходя из собственного опыта КСП МО «МР» по работе в ГИС ЕСГФК можем отметить, что система, как единый информационный ресурс, направленный на аккумулирование информации о деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля отвечает одной из своих основных задач по обеспечению открытости и публичности госаудита для населения.

Вместе с тем, на наш взгляд, в работе системы существуют элементы, которые могли бы быть улучшены. Так, по нашему мнению, в части внесения информации о контрольных мероприятиях, система излишне перегружает пользователя в плане необходимости указания ссылок на конкретные нормы федерального законодательства, как при формировании классификатора нарушений органа, так и при указании конкретных нарушений, что затрудняет работу КСО по внесению информации. Внесение в систему конкретных формулировок нарушений (либо выводов и предложений по экспертно-аналитическим мероприятиям), вместо их количественного указания в рамках состава по классификатору также, на наш взгляд, излишне и затрудняет работу с системой (целесообразность такой детализации вызывает вопросы с учетом того, что в системе предусмотрено обязательное крепление документов об итогах мероприятия).

Важно отметить, недоработку системы в плане невозможности внесения сумм финансовых нарушений, выявленных по результатам контрольного мероприятия, проведенного в отношении иного муниципального образования (бюджета) (которые осуществляются в случае передачи поселением на уровень муниципального района полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю или при проверке использования муниципальным образованием полученных из другого бюджета межбюджетных трансфертов). В нашем случае, КСП МО «МР» осуществляет полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю в отношении восьми поселений района, однако, суммы выявленных в поселениях нарушений не могут быть введены в систему, т.к., система автоматически привязывает орган контроля к бюджету конкретного муниципального образования в котором он находится. Естественно, что в данной ситуации, общие итоги результатов деятельности КСО (в части выявленных сумм нарушений) значительно искажаются.

В заключении, подводя итога, считаем необходимым отметить следующее:

- расширение сферы цифровой экономики неизбежно ведет органы КСО к необходимости трансформации, ключевым элементом которой является внедрение информационных технологий в основную, контрольную деятельность КСО;

- одним из основных перспективных направлений развития информационных технологий в деятельности КСО считаем внедрение общей для всех КСО системы анализа и обработки информации (аналогичной или созданной на базе ИАС УВГА). Отмечаем при этом, что развитие данного направления возможно исключительно централизованно, «сверху», из и за счет средств федерального центра;

- необходимость внедрения и перспективность развития ГИС ЕСГФК, в том числе для КСО, не вызывает сомнений. Вместе с тем, на наш взгляд, система имеет значительный потенциал для своего совершенствования, особенно, в направлении своего развития для нужд муниципальных КСО, что требует, в первую очередь, изучения потребностей КСО на основе равного и открытого диалога КСО с оператором системы и, по результатам, возможно, проведение централизованного обучения специалистов КСО работе в системе, а также постоянного мониторинга и устранения проблем, возникающих при работе с системой.