

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

Нет необходимости в том, чтобы каждый член команды был специалистом по интеллектуальному анализу данных, но вам нужна команда, которая бы понимала, в каком направлении вы двигаетесь. А также у вас в команде должно быть несколько людей, обладающих энергией, энтузиазмом и знанием предмета, чтобы двигать процесс вперед.

Сара Мэриан¹

Мы живем во время перемен, когда актуальность цифровизации возросла, поскольку развитие проводит уже всего лишь грань между возможным и только воображимым. Цифровую трансформацию (далее – ЦТ) мира сгенерировали:

- мега-события - драйверы: персональный компьютер, мобильный телефон, Интернет, социальные сети, роботизация, искусственный интеллект, прорывные технологии (3Dпечать, блокчейн, Big Data, биогенная инженерия и др.);

- огромные массивы данных (Big Data) и основные источники: Интернет (соцсети, форумы, блоги, СМИ и др.), корпоративные и государственные базы данных, облачные хранилища, показания датчиков, приборов и других устройств.

По оценкам экспертов Всемирного экономического форума, потенциал ЦТ (и как следствие массового применения цифровых технологий для сокращения затрат, оптимизации процессов в экономике, социуме, и как результат появления новых отраслей) оценивается в 100 трлн. долларов. Влияние ЦТ на экономику и управление будет идти по нарастающей.

Одновременно глобализация мировых экономических взаимосвязей, нестабильность макроэкономических условий, и в результате возросшая динамика внутренних и внешних влияний на экономику и социум требуют от органов государственного (муниципального) управления оперативного реагирования на возникающие вызовы и оптимального использования

¹ Глава службы внутреннего аудита и финансового комплаенса, SingentaInternationalAG

имеющихся ресурсов. Таким образом, Россия должна отвечать на вызовы современного мира, развивая цифровую экономику.

Интенсивное развитие информационных технологий, как в части аппаратного, так и программного обеспечения, сформировало предпосылки перехода к новому качеству их использования. Экономические субъекты получают качественно другие возможности и перспективы развития. Постепенное наращивание решений и компетенций по автоматизации процессов в бизнесе и в государственных структурах привело к пониманию их востребованности и значимости для решения актуальных задач.

В целом, можно рассматривать цифровую экономику как новый этап развития мировой экономики, когда технологические изменения оптимизируют целые отрасли и сферы социальной жизни, для которой характерны:

- появление цифровых платформ в экономике;
- появление платформенных решений в социальной сфере и в сфере госуправления;
- новое качество взаимодействия в трансформируемой индустрии или социальной сфере;
- резкое снижение транзакционных издержек за счет автоматизированных информационных систем управления;
- появление новых продуктов, встраиваемых в новые процессы.

Масштаб и проблемы развития цифровой экономики требуют прямого участия государства по нескольким причинам:

- значительное влияние платформенных решений на отдельные сегменты индустрий и на ряд секторов социальной сферы;
- потребность в системе управления, адекватной вызовам цифровой трансформации для предотвращения неблагоприятных событий, требующих «ручного» вмешательства.

Государство при грамотном использовании технологического стека и инструментов регулирования получает существенный экономический и социальный эффект. Отдельные примеры можно уже наблюдать на практике

(например, создание портала госуслуг, системы межведомственного взаимодействия, государственных и муниципальных закупок и др.).

В настоящий момент в России нет официального документа, который закреплял бы определение «цифровая экономика». Считается, что цифровая экономика — это экономика, в которой важным фактором развития становятся данные и технологии их использования. Но ситуация несколько сложнее: для того чтобы прийти к экономике, основанной на данных, потребуются изменения еще на нескольких уровнях. Кроме того, остается нерешенной проблема формирования и развития адекватного понятийного аппарата. Это несколько осложняет как общее понимание цифровой трансформации, так и реализацию отдельных направлений.

Когда мы говорим о цифровой трансформации и цифровой экономике, мы выделяем три этапа развития: автоматизацию, цифровизацию и реинжиниринг, цифровую трансформацию.

Первый этап - автоматизация, перевод существующих процессов в ИТ.

Второй этап - цифровизация, когда ставится задача улучшить процесс, в том числе с использованием ИТ. Активно стали использоваться технологии оптимизации процессов. Сначала применяются методики реинжиниринга для выстраивания оптимальных процессов, а затем уже их переводят в «цифру». На этой же стадии решения на основе данных начинают встраивать в оптимизированные процессы.

Третий этап - цифровая трансформация. В течение нескольких последних лет меняются существующие или вводятся новые модели деятельности.

Развитие информационных технологий привело к осознанию необходимости переосмыслить и радикально перепроектировать деятельность для достижения максимального эффекта. При проектировании автоматизированных информационных систем возникает потребность существенно оптимизировать целевую предметную деятельность.

Реинжиниринг процессов является важным элементом качественного проекта автоматизации. С одной стороны, он востребован из-за объективных

ограничений информационных технологий: не все объекты, процессы и явления реального мира можно в полной мере формализовать, оцифровать и автоматизировать. С другой стороны, из-за целесообразности: иногда оптимальное решение требует исключить избыточные процессы, перестроить их последовательность, ввести специальные процедуры и т. п.

Цифровизация связана с осознанием востребованности цифровых проектов и масштабным началом «перевода в цифру» множества материальных и нематериальных объектов и появлением характерных для цифровой эпохи сетей, хранилищ и массивов «Big data». Все они уже обрели вполне понятные цели, для них предложены способы использования.

Этап цифровизации обозначил необходимость комплексного, системного и гибкого подхода к проектированию и созданию цифровых продуктов и сервисов.

Планы - это мечты знающих людей²

Контрольно-счетные органы (далее КСО) как неотъемлемый элемент обеспечения эффективности государственного (муниципального) управления обязаны не просто проводить собственную цифровую трансформацию, но при этом выступать как центр соответствующих компетенций и выполнять роль риск-менеджеров.

Для качественного контроля за государственными и муниципальными инвестициями КСО должны внедрять современные технологии, научиться эффективно использовать весь свой инструментарий. Органы государственного аудита многих стран начали активное внедрение в работу высокотехнологичных методов (в том числе блокчейн и искусственный интеллект) анализа использования больших массивов данных. Применение в их работе получили социальные сети. Без аналитики больших данных невозможно провести качественный стратегический, рискориентированный аудит.

²Эрнст Фейхтерслебен

Учитывая качественные изменения экономической и финансовой деятельности современного государства, наработанный опыт применения цифровых технологий, XIII Конгресс ИНТОСАИ по инициативе Счетной палаты РФ принял Московскую декларацию (27.09.2019 г.), определившую основные направления будущего развития государственного аудита и его органов:

- обеспечение независимого внешнего надзора за достижениями согласованных на национальном уровне целей, в том числе связанных с целями устойчивого развития;

- эффективное использование возможностей технологического прогресса.

Работа Высших органов аудита и КСО должна переориентироваться в сторону:

- содействия продвижению принципов доступности и открытости данных, открытости исходного кода и алгоритмов;

- максимально эффективного использования аналитики данных в аудиторской работе, включая планирование такого аудита, создание квалифицированных команд для аналитики данных, а также внедрение новых методов в практику.

СП РФ было сформулировано стратегическое видение ЦТ, что применимо и ко всем КСО:

«Внедрение и развитие современных цифровых технологий государственного аудита»:

1. Цифровая трансформация процессов операционной деятельности Счетной палаты:

- 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:

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.

Способствовать ЦТ будет развитие методологии государственного аудита:

1. Применение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

2. Развитие аналитических разработок и прикладных методов для обеспечения функции государственного аудита.

3. Развитие внутренней системы управления, кадрового обеспечения и организационной культуры Счетной палаты, в том числе за счет:

- внедрения методологии процессного управления, практики постоянных улучшений, регулярного мониторинга эффективности процессов, отражение в системе процессов и организационном обеспечении деятельности Счетной палаты задач ее стратегического развития;

- создания внутренней системы управления знаниями для выявления и распространения лучших практик аудита.

К внешним факторам, тормозящим ЦТ КСО в первую очередь следует отнести:

- отсутствие унифицированных требований к информационным системам на государственном уровне;

- негибкость трансформаций существующих государственных и муниципальных информационных систем и баз данных. Сейчас это монолиты, которые меняются медленно и дорого, и при этом имеют различную архитектуру и низкое качество данных (отличаясь неполнотой и неактуальностью);

- возникновение новых требований к защите персональных данных. Оперирование огромными объемами данных связано с рисками их защиты от потерь и несанкционированного доступа. Требуются системы безопасности нового уровня;

- отсутствие соответствующих приоритетов и общий низкий уровень цифрового развития у значительной части МО;

- отсутствие необходимых для проведения ЦТ предположительно значительных финансовых вложений. Бюджеты развития у многих КСО либо недостаточны для требуемых трансформаций, либо отсутствуют и находятся в зависимости от общих подходов к ЦТ в МО;

- отсутствие в подавляющем большинстве КСО как подготовленных руководителей цифровой трансформации, так и специалистов, обладающих необходимыми квалификационными навыками, а также отсутствием мотиваций для привлечения квалифицированных кадров.

Кроме того, в силу единства принципов действия бюджетного законодательства для бюджетов всех уровней, разработка основных программных продуктов и решений в целях цифровизации и унификации методов работы КСО должна быть обеспечена централизованно.

Целесообразным представляется создание Центра цифровых компетенций на базе СП РФ, силами которого будет обеспечено централизованное создание типовых цифровых инструментов КСО, в том числе на базе программно-аппаратного комплекса (цифровой платформы), обеспечивающих:

- автоматизированный сбор, обработку и накопление данных;
- создание «электронного двойника» объекта контроля, содержащего обновляемые юридические, финансовые и иные значимые сведения об объекте контроля;

- визуализацию и анализ данных (аналитические модели, автоматическая классификация нарушений);

- объективный выбор объектов проверки на основе на рискориентированного подхода;

- представление результатов (автоматизация процедур подготовки и представления результатов).

- автоматизацию работы инспектора по системе «единого окна» («АРМ «Цифровой инспектор»), использующего имеющийся цифровой инструментарий для создания конечных материалов для потребителя;

- использование аналитических систем (программного обеспечения), основанных на продуктах с открытым внешним кодом (включая подготовку обучающих материалов по работе с открытыми данными).

Одновременно задачами данного центра должна стать разработка требований к методологии обучения и организация централизованного обучения специалистов КСО в области применения цифровых технологий.

Один из самых мощных факторов ЦТ – это применение инструментов, методов цифровых технологий. Однако это не только техническое, но и культурное изменение.

Анализ больших данных — это новый метод мышления, работы и сейчас находится на стадии развития, невозможен резкий переход от традиционных методов анализа данных к анализу больших данных. Этот процесс будет происходить постепенно.

Исследователи, изучавшие мировые политики и практики, влияющие на «цифровую зрелость» государственных организаций по трем категориям:

«люди», «процессы» и «готовность» выявили пять ключевых факторов, влияющих на ЦТ в организациях государственного сектора - стратегия, лидерство, навыки персонала, ориентация на пользователя, цифровая культура.

Исследование показало, что отсутствие цифровой рабочей силы и навыков представляют собой наиболее важное препятствие к ЦТ, однако культура - особенно сложная сфера при проведении изменений.

Большинству государственных организаций не хватает стратегии для достижения ЦТ - только 46% объектов имеют четкую и последовательную цифровую стратегию, в муниципальных органах, вообще вряд ли кто-то ее оценивал. Организации с ясной и последовательной цифровой стратегией лучше подготовлены, чтобы реагировать на возможности и угрозы, и имеют культуру, которая способствует инновациям и сотрудничеству, поскольку:

- в любой организации всегда заложено сопротивление изменениям, поскольку они могут нарушить отлаженную работу организации;

- во властных структурах изменения зачастую реализуются дольше, поскольку включают больше координат изменений, подразумевая больше степеней сложности;

- имеется специфика управления изменениями в ЦТ: неизвестна конечная цель (вместо достижения цели — фактически непрерывный процесс изменений), есть вероятность полностью изменить процессы и принципы работы организации после осмысления и реинжиниринга процессов;

- необходимо продумать механизм доведения изменений до организации, сотрудников и других заинтересованных лиц.

Учитывая накопленный мировой и отечественный опыт, основными «китами» ЦТ КСО должны стать:

1. Разработка СП РФ стратегии ЦТ или «дорожной карты» для всех контрольно-счетных органов РФ, создание собственного «центра цифровых компетенций».

2. Формирование цифровой культуры и взаимодействие с исполнительными органами и гражданами, ориентированность на пользователей. Внедрение элементов аудита применения «цифровых технологий» исполнительными органами и их стимулирование к «цифровизации», включая повышение качества баз данных.

3. Люди и компетенции. Стратегии формирования цифровых компетенций:

- поиск собственных «продвинутых энтузиастов»;
- внедрение программ обучения, направленных на повышение квалификации сотрудников службы в области цифровых технологий;

- сотрудничество с МО в ходе реализации цифровых инициатив для расширения знаний КСО в области цифровых технологий;

- использование общих центров обслуживания, центров передового опыта, максимальное вовлечение в работу функционала Портала КСО.

4. Инфраструктура и инструменты. Необходимы мощные, надежные и гибкие системы и инструменты, создающие инфраструктуру, эффективно содействующую ЦТ. Однако данное направление для КСО существенно ограничено возможностями и состоянием информационных систем и баз данных исполнительных органов, а также финансовыми возможностями КСО.

5. Оптимизация процессов. Мониторинг и постоянная оптимизация собственных процессов в соответствии с передовыми трендами ЦТ.

6. Данные. Стратегический подход к управлению данными с обеспечением всестороннего доступа в режиме реального времени, обеспечение безопасности данных.

7. Модели. Широкомасштабное применение моделей, основанное на непрерывном процессе инноваций. Данное направление для КСО целесообразно развивать на основе цифровых инструментов и платформ, подготовленных централизованно.