Д О К Л А Д

ВНЕШНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ:

ТЕНДЕНЦИИ, ВОЗМОЖНОСТИ

«Кто владеет информацией, тот владеет миром» - эти слова о значимости информации в современном мире стали крылатыми более 200 лет назад. Их актуальность лишь растет с развитием постиндустриального общества, которое неразрывно связано с процессом глобализации.

Важность процессов формирования цифровой экономики в настоящее время подтверждается повышенным вниманием государства. Так Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 Правительству РФ поставлена цель создания основ цифровой экономики к 2024 году. Эта цель была закреплена и конкретизирована в ряде программных документов, в том числе в национальной программе «Цифровая экономика РФ», которую можно отнести к наиболее сложным и охватывающим все отрасли нацпроектам. Бюджет программы предусматривает затраты на период с 2018 по 2024 гг. в размере более 1,6 трлн. руб.

Целью программы является цифровая модернизация экономики, государственного управления и инфраструктуры для повышения качества жизни населения.

В этих условиях финансово-бюджетная система РФ должна быть способной поддерживать стабильное состояние и сбалансированность, сохраняя эффективность управления государственными и муниципальными финансами. И от того, насколько эффективно выстроена система контроля, напрямую зависит экономический успех.

Широкое внедрение в современную деятельность информационных технологий создает все возможности и для перехода к новой парадигме контроля на основе данных информационных систем и систем управления рисками. Процессы цифровизации определяют тенденции развития внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Цифровизация уже стала реальностью для значительной части российских муниципальных образований. Во многих уже осуществлён переход на электронный документооборот и активно внедряются комплексные программные решения типа «электронного муниципалитета», позволяющие решать целый спектр управленческих задач.

Однако в целях достижения действенных результатов необходима координация всех видов экономической деятельности на основе единой концепции развития информатизации, совершенствующей возможности исполнения органами власти своих полномочий как по предоставлению социальных услуг, так и по развитию всех сфер экономики. Пока такой координации в подавляющем большинстве муниципальных образований нет.

Активизация процессов цифровизации и автоматизации деятельности органов местного самоуправления, рост расходов на информатизацию обуславливает необходимость осуществления аудита, контроля использования бюджетных средств, направленных на их финансирование.

Органы внешнего финансового контроля России, ориентируясь на мировую практику и опыт, акцентируют внимание на мероприятиях по повышению эффективности государственного управления и контролю за достижением целей устойчивого развития своих территорий и страны в целом.

Стоит отметить, что проекты в области цифровых технологий, в силу своей новизны, являются весьма рискованными. По оценкам экспертов на ранних этапах реализации от 40 до 70 процентов таких проектов оказываются неудачными. С учетом риск-ориентированного подхода, оценка эффективности расходов на цифровизацию становится крайне актуальной задачей.

Имеются и другие риски, которые также необходимо анализировать и принимать меры по их снижению. И в первую очередь, они связаны с существованием в России цифрового неравенства, которое выражается в отставании местной инфраструктуры, низком качестве собираемых данных, недостаточном уровне технической оснащенности. Такая ситуация вызвана в основном разницей в объемах финансирования мероприятий по цифровизации на разных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) и на разных территориях. При этом, важным условием развития цифровой экономики страны является создание и функционирование действительно единого экономического и информационного пространства, способного обеспечить равные права и возможности для всех граждан или организаций, независимо от их местоположения.

Проверками КСО выявлен ряд ключевых проблем при использовании информационно-коммуникационных технологий в деятельности муниципальных органов, касающихся как процессов информатизации в целом, так и фактического использования результатов интеллектуальной деятельности в частности, в том числе и учета таких результатов.

Внедрение данных технологий зачастую осуществляется изолированно, не учитывается возможность совместной работы и интеграции информационных систем. В итоге – рост количества используемых программно-аппаратных решений и, как результат, – избыточные расходы бюджета, а также ограничение возможности полноценного использования информационных систем в деятельности органов местного самоуправления.

По результатам контрольных мероприятий установлены:

- неисполнение требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- отсутствие порядков информационного взаимодействия между органами ОМС;

- отклонения от технических заданий муниципальных контрактов; неэффективное использование закупленной техники;

- отсутствие оформленных прав на информационный продукт, отсутствие таких продуктов в данных учета.

Выявленные по результатам контрольных мероприятий нарушения и недостатки устраняются объектами контроля в соответствии с обязательными для исполнения представлениями КСО.

А вот недостаточный уровень знаний и компетенций у людей, которые будут внедрять эти информационные технологии, и у тех, кто будет ими пользоваться представлением контрольного органа (даже самого высокого уровня) не устранишь. Здесь потребуется принятие мер со стороны государства по проведению масштабных обучающих мероприятий, преодолению сопротивления инновационным методам и формам деятельности, формированию мотивации.

К существенным рискам внедрения цифровых технологий нужно отнести недостаточность нормативно-правовой базы, в том числе неурегулированность вопросов защиты данных от потерь и несанкционированного доступа.

Все эти проблемы требуют системного и планомерного подхода к решению. И возможно они должны стать предметом изучения и анализа со стороны КСО в самом ближайшем будущем. В таких условиях контрольно-счетным органам целесообразно выступать в качестве партнера органов власти в вопросах цифровой трансформации государственного и муниципального управления.

В целом такой подход в отношении новых ролей КСО поддерживается и активно продвигается сегодня руководством Счетной палаты РФ, а также согласуется с решениями, принятыми Конгрессами Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ).

Постоянно ускоряющееся накопление объемов данных и скорость технологических и коммуникационных изменений представляют собой как вызовы, так и возможности для повышения качества государственного и муниципального аудита, повышения его эффективности и укрепления его стратегической направленности, что ведет к росту значимости работы высших органов аудита для всех и повышению доверия к общественным институтам во всем мире.

Очевидно, что и государственный финансовый контроль также должен меняться и перейти от состязательной модели, которая отличается большей значимостью проверок нежели мониторингов, к партнерской модели, где мониторинг становится основой контрольной деятельности, а проверки сводятся к минимуму, для чего цифровые технологии создают все необходимые предпосылки.

В этих новых условиях орган контроля фактически становится участником бизнес-процессов объектов контроля, поскольку информационные системы позволяют встроить в эти процессы механизмы контроля и отслеживать все проводимые операции.

Возможно развитие такой формы контроля как регулярное и систематическое наблюдение, включающее мониторинг и анализ состояния объектов контроля без фактического выхода на сам объект контроля. Что, в результате, позволит обеспечить непрерывность проведения контроля, максимальный охват и прозрачность деятельности объектов контроля, а в отношении контролирующих органов прозрачность их действий, а также позволит оперативно реагировать на возникающие риски, не позволяя выполнять действия, ведущие к нарушениям. Но для полноценной реализации такой формы контроля необходимо обеспечить непрерывность сбора и систематизации информации о деятельности объектов контроля, в том числе по результатам проводимых контрольных мероприятий, а также анализа информации, содержащейся в информационных системах.

В едином цифровом пространстве возможно обеспечивать и единый доступ органов государственного финансового контроля к результатам такого мониторинга и результатам контрольных мероприятий в отношении объекта контроля.

Внедрение цифровых технологий в сферу деятельности контрольно-счетных органов является одним из ключевых направлений их совершенствования и развития. Концепцией взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации предусматривает необходимость реализации мероприятий в цифровой среде, ориентированных на внедрение аналитического инструментария и совершенствование дистанционного и электронного форматов взаимодействия, повышающие качество проводимых мероприятий.

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

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

Работникам контрольно-счетных органов, как и всем государственным и муниципальным служащим необходимо совершенствовать и повышать профессиональные навыки в сфере работы   
с информационными системами.

В настоящее время процессы трансформации КСО в сфере цифровизации сдерживаются уровнем внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность муниципальных органов и организаций, а также отсутствием у большинства КСО удаленного доступа к информационным ресурсам объектов контроля.

Думаю, что эта проблема в ближайшее время будет решена, так как в Государственной Думе в первом чтении уже принят законопроект об изменениях в ст. 15 Закона 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которыми контрольно-счетным органам предоставляется необходимый для реализации их полномочий постоянный доступ к государственным и муниципальным информационным системам в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Уверена, что это придаст новый импульс в осуществлении миссии КСО: «Содействовать справедливому и ответственному муниципальному управлению как необходимому условию устойчивого развития муниципальных образований и достойной жизни человека».