

http://www.oprf.ru

Технологии контроля и открытости

Спустя год после первой тематической дискуссии, специалисты и эксперты в области контроля и надзора снова встретились в рамках Гайдаровского форума на секции «Государственный аудит: теория и практика мирового развития и опыт России». Станислав ПРОКОФЬЕВ, заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации рассказал «ГС», что изменилось в деятельности его ведомства за этот период.

– Станислав Евгеньевич, какова роль Казначейства России в системе финансового контроля страны?

– По ныне существующему законодательству внешний контроль осуществляют Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Казначейству России наряду с Росфиннадзором закон определил исполнение функций субъектов органами внутреннего финансового контроля. Причем Казначейству России современная редакция бюджетного законодательства отводит функцию предварительного, или, как его называют за рубежом, априорного контроля. Росфиннадзор осуществляет последующий, или, по международной терминологии, апостериорный контроль.

Существует разработанная Международным валютным фондом типовая функциональная модель функционирования национального казначейства. Однако мне нигде в мире не приходилось видеть абсолютно идентичных казначейских структур. Везде они учитывают, к примеру, такие факторы, как уровень и специфика социально-экономического развития страны, потребности общества и множество других параметров. Мировой опыт показывает: практически неизменными остаются три функции национальных казначейских систем. Это функция кассира правительства, его главного бухгалтера и финансового контролера. Естественно, последняя у нас распадается на две подфункции: финансового контроля как основного функционального вида деятельности и внутреннего финансового контроля и аудита.

– Эта функция – финансового контролера – тоже имеет национальную окраску? Какова российская вариация?

– Прежде всего, следует иметь в виду соблюдение определенного уровня бюджетных ограничений. В бюджетной сфере России выделяются три вида обязательств, выстроенных в определенной иерархии: расходные – долгосрочные финансовые обязательства Российской Федерации, бюджетные – они ограничены законом о бюджете и определенным бюджетным циклом и денежные – те, которые возникают непосредственно в момент предоставления документации на оплату в органы Федерального казначейства. Поэтому органы Казначейства России как субъекты финансового контроля должны проверять не только содержание самих операций, но и документы, подтверждающие соответствие обязательств ассигнованиям

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 1/2014 ПАНЕЛЬНАЯ ДИСКУССИЯ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МИРОВОГО РАЗВИТИЯ И ОПЫТ РОССИИ»
С. 24 - 26

Аннотация: Интервью заместителя руководителя Федерального казначейства Станислава Прокофьева, которое он дал после выступления на Гайдаровском форуме-2014, посвящено разработкам Казначейства России по внедрению информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов. Отмечается необходимость повышения открытости власти как обязательное условие реализации антикоррупционной политики и сотрудничества с гражданским обществом.
Ключевые слова: контрольно-надзорные органы, Казначейство России, информационные технологии, финансовый контроль, электронные закупки.

и характеру операций и, наконец, кодировки операции, то есть коды классификации операций сектора государственного управления, или виды расходов.

Мировой опыт исходит из ряда обязательных требований в процессе подобной работы. Операции должны быть законны, максимально транспарентны, некоррупциогенны, достоверны и иметь аудиторский след на каждом этапе их согласования и проведения. Наши обычные операции – а их в год мы делаем около 10 миллионов только по проведению платежей – предполагают (до этапа собственно платежа) осуществление по каждой из них определенных контрольных мероприятий. Еще несколько лет назад все соответствующие документы предоставлялись нам только на бумаге, причем это были как платёжные, так и подтверждающие документы. Естественно, никаких аудиторских следов в процессе не оставалось, что повышало степень потенциальной коррупциогенности самой модели тогдашнего кассового исполнения бюджетов.

Рисунок 1.



Мы шаг за шагом пытались ее модифицировать. Вначале перевели документооборот с клиентами в электронный вид, затем – сформировали обязательное заверение каждого элемента процесса функционала финансового контроля электронными подписями соответствующих должностных лиц (аудиторский след) и т.д.

Но даже завершенный процесс реализации этих и ряда других мероприятий в сфере автоматизации контрольной деятельности не дает нам возможности говорить о том, что этот процесс полностью завершен. И вот, благодаря современным технологиям, подготовлен к внедрению пилотный вариант, который планируется реализовать до конца этого года. Как должен будет выглядеть новый функционал? На электронной торговой площадке происходят торги, дальше у нашего клиента в личном кабинете формируется весь массив необходимых документов (как первичных, так и подтверждающих исполнение обязательства), и эти материалы становятся доступными органам Федерального казначейства через его информационно-телекоммуникационную систему. Казначейство, в свою очередь, производит так называемое автосанкционирование, то есть деперсонифицированное санкционирование платежа, далее платеж передается в банк, происходит оплата, информация возвращается на электронную торговую площадку и в виде выписки предоставляется клиенту (**рисунок 1**).

Это означает, что в скором будущем самая массовая казначейская операция будет максимально автоматизирована и деперсонифицирована. Все будет происходить максимально быстро, аутентично, все документы и процессы будут заверяться электронной подписью и не смогут быть изменены в процессе реализации, впоследствии они будут продолжительное время храниться в нашем электронном архиве, к которому в любое время при необходимости можно будет обратиться.

– Действительно, современные технологии предоставляют реальный инструмент минимизации коррупции. Существуют ли возможности распространения подобных систем на все сферы государственного управления?

– Я продолжительное время состою на государственной службе, только в нынешней должности работаю уже десятый год, поэтому многие проблемы функционирования системы государственного управления вижу в динамике. Например, как правило, до фазы принятия того или иного государственного решения соответствующий орган власти должен производить анализ огромного массива различных данных. Зачастую эти информационные базы разобщены, хранятся в том или ином министерстве или ведомстве, что затрудняет как доступ, так и работу с ними. Поэтому сегодня остро стоит вопрос о консолидации и адаптации к анализу значительных информационных потоков, которые генерируются различными органами власти и управления.

Именно для этой цели под руководством Минэкономразвития России разрабатывается Государственная автоматизированная система (ГАС) «Управление», а под руководством Министерства финансов

Рисунок 2.



Российской Федерации – ГАС «Электронный бюджет». И по первой, и по второй государственным информационным системам оператором доверено быть Казначейству России, и была проведена серьезная работа, чтобы уже на ранних этапах реализации обоих проектов были максимально продуманы необходимые функциональные возможности, в том числе – в сфере государственного финансового контроля.

– В этом вопросе тоже существуют международные требования или это национальный стандарт?

Рисунок 3.



– В секторе общественных финансов – да. Есть базовая модель – Federal Management Information System, которая сформирована на основе анализа лучших мировых практик Международным валютным фондом, ее берут за основу те или иные страны в процессе разработки аналогичных национальных систем. Подобная система в Южной Корее, например, носит обязывающее название «Digital Brain» – цифровой мозг. Сегодня это лучшая общепризнанная мировая практика. В Российской Федерации аналогичной системе дано свое имя собственное – «Электронный бюджет».

В основу процесса функционального дизайна ГАС «Электронный бюджет» заложены определенные базовые принципы, которыми, например, являются: однократность ввода данных в систему, единство формуляров, классификаторов, нормативно-справочной информации, унификация бизнес-процессов (то есть любых итеративных процессов в бюджетной сфере) и соответствующих бизнес-правил. На этой основе и «надстраиваются» остальные функциональные элементы (**рисунок 2**).

Предполагается, что в этой системе будет перманентно концентрироваться вся информация о бюджетах всех уровней бюджетной системы нашей страны, будут реализованы некоторые специальные подфункции, например, функции консолидации кадровой информации в сфере государственной и муниципальной службы, а также выведена витрина транзакционной подсистемы в части закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. К примеру, у нас давно в законодательстве отражена необходимость ведения единого реестра государственных гражданских служащих, а единого реестра для их учета до сих пор еще не создано. Предполагается, что такой реестр может стать одной из подсистем «Электронного бюджета». Что, в свою очередь, может стать основой для перспективной модели централизации начисления и организации выплат денежного содержания работников государственного аппарата. И, безусловно, в «Электронном бюджете» бу-

дет представлена витрина открытой части огромной информационно-транзакционной системы, которая носит название ЕПБС – Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (**рисунок 3**). В соответствии с лучшими мировыми практиками, в «Электронном бюджете» будет разделение на «budget for me» – «открытую» часть, т.е. бюджетную информацию, адаптированную для восприятия гражданами, институтами гражданского общества, а, следовательно, – и для осуществления действенного общественного контроля, а также «internal budget» – информационно-транзакционную систему, которая будет использоваться для того, чтобы проводить те или иные операции в рамках исполнения бюджетов. Сейчас витрина ЕПБС уже размещена на сайте Казначейства России как пилотный проект, и туда с разницей в два дня автоматически поступают данные по транзакциям в рамках исполнения всех бюджетов (а их в стране – свыше двадцати четырех тысяч!). Это огромный кладезь информации для глубокого анализа, показатель весьма высокого уровня бюджетной транспарентности в России.

– Какую пользу эта информация может принести гражданам, ее могут использовать обычные люди, институты гражданского общества?

– В перманентном режиме, в том числе с участием экспертов системы «Открытого Правительства», ведутся активные консультации, каким образом в максимальной степени учесть эти интересы, чтобы эта модель действительно стала тем, что принято называть «open budget» – открытым бюджетом страны.

– Какие сервисы еще предполагаются на этом информационном ресурсе?

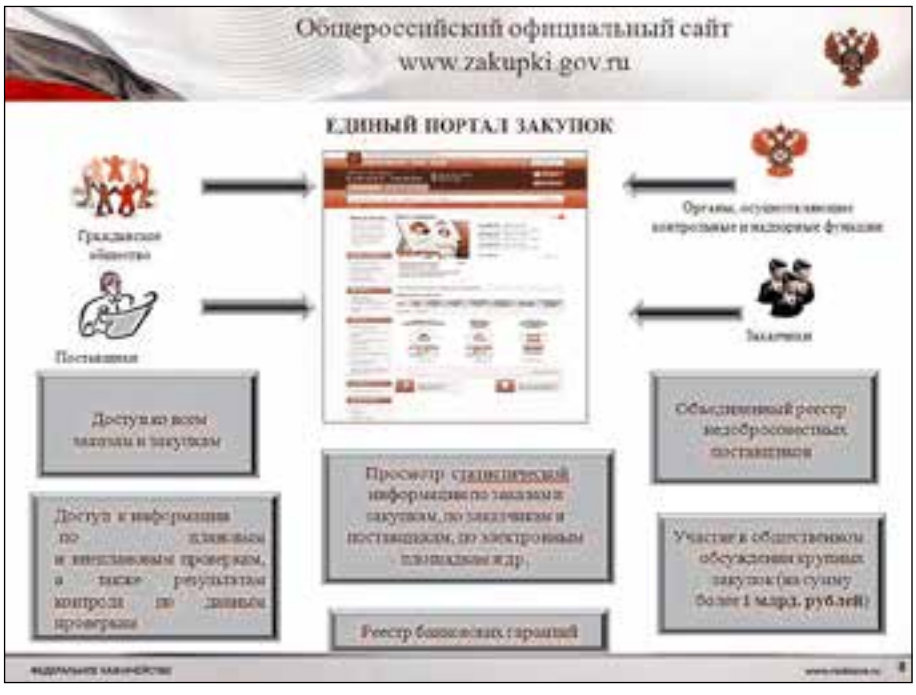
– Эксперты, представители институтов гражданского общества предлагают самые разные идеи. Приведу совершенно конкретный пример подобных предложений. Вот едет человек по трассе, а качество дорожного полотна, как это часто бывает в России (да и не только в России!), его, мягко говоря, не устраивает. С помощью геолокационной системы он фиксирует место своей территориальной дислокации, входит в систему «Электронный бюджет» и получает полную информацию, когда проводилось строительство дороги, в какое время был последний ее ремонт, сколько это стоило, кто был заказчиками, подрядчиками этих работ. Таким образом создаются необходимые условия для формирования институционального и индивидуального общественного контроля в сфере общественных финансов. Однако технически и организационно внедрить подобную модель достаточно сложно. Надо выстроить многокомпонентную систему консолидации данных, чтобы «подтянуть» в нее все информационные ресурсы, необходимые для ответа на подобные вопросы. Уверен, что по прошествии нескольких лет о подобных новациях можно будет говорить, как об обыденных и привычных вещах.

– Казначейство выступает оператором нескольких национальных информационных систем. Обнаруживаются ли некие недостатки в процессе их эксплуатации, насколько они существенны, как их устранять?

– К примеру, есть ГИС ГМП – Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, которая была введена в промышленную эксплуатацию с 1 января 2013 года. Это современная система администрирования бюджетных доходов. Если раньше был довольно сложный и достаточно долгий процесс учета поступления бюджетных доходов, их идентификации, фиксации и распределения, то сейчас многие элементы этого процесса реализуются практически в режиме онлайн с помощью современных информационных и телекоммуникационных технологий в кооперации с коммерческими банками. Однако и в этой программе пока еще нет контрольного модуля. Полагаю, что в будущем при проектировании национальных информационных систем в виде необходимого условия должно быть предусмотрено наличие контрольного модуля и определен субъект контроля, причем им не обязательно должен быть государственный институт – это могут быть, к примеру, саморегулируемые организации.

Или, скажем, актуальная тема «электронных» закупок. Несколько лет назад Казначейству России

Рисунок 4.



было доверено стать оператором ООСа – Общероссийского официального сайта для осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (**рисунок 4**).

Этот проект был одним из самых трудных, которые когда-либо приходилось реализовывать Федеральному казначейству. Тем не менее, задача по его внедрению была успешно решена. Сегодня ООС – это один из крупнейших транзакционных ресурсов в стране, на котором каждый день размещается около 15 тысяч заказов, вплоть до уровня муниципального детского сада, каждый день объемы электронных торгов в среднем составляют примерно 20 млрд рублей. И еще одна цифра. К этому сайту каждую секунду различные категории пользователей обращаются три с половиной тысячи раз!

Однако ряд экспертов отмечают и отчасти, на мой взгляд, это, увы, справедливо, что ООС – это еще и хранилище огромного массива недостаточно использующейся для анализа информации и «включить» ее в управленческий оборот порой бывает очень трудно. С одной стороны, сайт предлагает большие возможности для осуществления общественного контроля, и, в частности, многие блогеры создают себе имя и имидж именно потому, что эффективно пользуются его возможностями. Для этого, как правило, используется модель комбинации краудсорсинга и краудфандинга. Действует она следующим образом. Заинтересованные граждане на основе модели микрофинансирования содействуют процессу оплаты экспертов для поиска информации о незаконных, по мнению данного сообщества или отдельных его членов, закупках, затем ее публикуют в интернете, где она становится общедоступной. Далее проводятся общественные обсуждения и расследования, которые зачастую становятся серьезным фактором как для принятия мер последующего реагирования (в том числе и правоохранительными органами), так и мощным инструментом превентивного воздействия для снижения степени коррупциогенности в данной сфере.

Естественно, этот информационный ресурс с течением времени «прирастает» функционалом. Например, с апреля текущего года на нем формируется реестр банковских гарантий. Для чего он нужен? Чтобы исключить различные махинации с банковскими гарантиями. Зачастую в прошлом было так: либо экономически слабые кредитные организации гарантировали крупные закупки, заранее зная, что не способны обеспечить соответствующие финансовые обязательства, либо использовались наводнившие рынок фальшивые банковские гарантии. Итог был один – значительный ущерб бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. В настоящее время представители самих выдающих гарантии уполномоченных банков, входя на соответствующий информационный ресурс, через личный кабинет заверяют своей электронной подписью размещаемую информацию о выданных ими гарантиях, а объемы гарантируемых сумм соответствуют возможностям кредитных организаций.

– Да, тема закупок для государственных нужд сегодня – одна из наиболее будоражащих общественное мнение. То и дело всплывает информация о фантастически дорогих и совершенно ненужных в практической работе запросах чиновников. Порой задаешься вопросом, есть ли вообще реакция на эту информацию?

– На основе нашего сайта под руководством Контрольного управления Президента Российской Федерации и с участием целого ряда контрольно-надзорных органов и других органов власти был создан некий прообраз новой аналитической модели (**рисунок 5**), построенной на основе двух составных элементов. С одной стороны, это контрольно-аналитический модуль, предназначенный для главных распорядителей бюджетных средств. То есть министерства и ведомства в режиме онлайн имеют возможность следить за предложениями закупок, которые субъекты их подведомственной сети размещают на ООСе. С помощью специальных фильтров, которые достаточно легко настраиваются в программе, можно выявлять предполагаемые, но пока еще не состоявшиеся аномальные закупки. Руководство министерства (ведомства), таким образом, получает возможность

Рисунок 5.



срочно предпринимать соответствующие управленческие действия, например, по отмене планируемых тендеров. Так работает клиентская составляющая данной системы.

Второй модуль адаптирован под потребности контрольно-надзорных органов (таких, как Счетная палата, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, Министерство внутренних дел, Федеральная антимонопольная служба и др.). Эти ведомства представили в Казначейство России свои модели рисков и угроз, выявление которых мы заложили в алгоритм программы. Например, одно ведомство занимается анализом закупок, проводимых через фирмы-однодневки, т.е. нужно выявлять «конторы», созданные специально для того, чтобы провести одну–две закупки и потом «умереть». Другое ведомство отслеживает схему попыток вывода средств в оффшорные зоны и т.п.

Для учета множественности запросов этой категории потребителей нам пришлось интегрировать свою систему со многими другими информационными ресурсами и разработать дополнительные сервисы для того, чтобы государственный контроль стал более эффективным и мог достойно «конкурировать» с общественным.

– Похоже, Казначейство России – один из самых информированных госорганов в стране.

– В части развития системы контроля очень важным в своей работе мы считаем упорядочение системы предоставления информации. Мы действительно крупнейший держатель и донор информации в секторе государственного управления в целом. Безусловно, эту информацию надо передавать другим пользователям и мы, разумеется, в строгом соответствии с действующим законодательством, этому активно содействуем. Система оперативного предоставления достоверной информации исключительно важна для развития контрольно-надзорного функционала. Достаточно хорошо выстроена и функционирует система двустороннего взаимодействия. Например, мы регулярно направляем большой пул информации для Счетной палаты Российской Федерации и для контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципалитетов, которая используется ими как для осуществления текущей контрольной работы, так и для планирования этой деятельности (**рисунок 6**).

Но вот проблема формирования единого интегрированного в масштабе публично-правового образования информационного ресурса для более эффективной реализации функций и полномочий контрольных органов государства пока еще не решена. Мне кажется, стоит подумать о создании Государственной информационной системы «Госконтроль», где по аналогии с описанными информационными ресурсами, будет создан необходимый массив данных для взаимной информационной поддержки и совместного ее использования не только контрольно-надзорными органами, но и иными структурами власти и управления. Современный государственный финансовый контроль сегодня должен рассматриваться как высокотехнологичная и в максимальной степени деперсонифицированная операция, основанная на интеграции его субъектов в информационное и транзакционное пространство, и в обязательном порядке иметь аналитическую подсистему. При этом необходимо параллельно развивать также инфраструктуру и общественного, и ведомственного контроля, что позволит гражданскому обществу и государственным институтам сотрудничать еще более эффективно.

Рисунок 6.



CONTROL TECHNOLOGY AND OPENNESS

Summary: An interview with the Deputy Head of the Federal Treasury, Stanislaus Prokofiev given within the auspices of the Gaidar Forum 2014, devoted to the development of the Russian Treasury on the implementation of information technologies in the activities of supervisory bodies. He emphasizes the necessity of increasing openness in government as a prerequisite of the implementation of anti-corruption policies and cooperation from civil society.

Keywords: regulatory authorities, the Treasury of the Russian Federation, information technology, financial control, electronic procurement.