

УДК 336.14

В.С. Гниздыло

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: vladgnizdylo98@gmail.com

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ АРХИТЕКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СМАРТ-КОНТРОЛЯ

Ключевые слова: концептуальная архитектура, государственный СМАРТ-контроль, Риск-ориентированный подход, автоматизированный подход, контрольное мероприятие, информационные системы.

Статья посвящена идее разработки концептуальной архитектуры государственного СМАРТ-контроля, которая позволит повысить комплексность, действенность и эффективность государственного контроля, осуществляемого контрольными органами. Рассмотрена организация государственного финансового контроля, осуществляемая контрольными органами в соответствии с установленными федеральными стандартами. Практика применения Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных мероприятий, а также использования государственных информационных систем, позволяющих проводить автоматизированным способом сбор и анализ информации об объектах контроля в электронном виде. Сделан вывод о возможности должностных лиц органа внутреннего государственного финансового контроля с использованием в работе информационных систем эффективно проводить контрольные мероприятия. Разработаны рекомендации, способствующие повышению эффективности деятельности контрольных органов при планировании, подготовке и проведении контрольных мероприятий.

V.S. Gnizdylo

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: vladgnizdylo98@gmail.com

CONCEPTUAL ARCHITECTURE OF THE STATE SMART CONTROL

Keywords: conceptual architecture, State smart control, a risk-based approach, an automated approach, control event, data system.

The article is devoted to the idea of developing a conceptual architecture of state SMART control, which will increase the complexity, effectiveness and efficiency of state control carried out by control bodies. The organization of state financial control, carried out by control bodies in accordance with established federal standards, is considered. The practice of applying a risk-based approach by the Federal Treasury in planning and conducting control measures, as well as the use of state information systems that allow for the automated collection and analysis of information about control objects in electronic form. The conclusion is made about the possibility of officials of the internal state financial control body using information systems to effectively carry out control measures. Recommendations have been developed to help ensure an increase in the effectiveness of the activities of control bodies in the planning, preparation and conduct of control measures.

Государственный финансовый контроль становится все более сложным и многообразным по мере развития экономики, общества и государства. Он включает в себя множество элементов, таких как органы контроля, процедуры контроля, инструменты контроля и т. д. Каждый элемент имеет свои особенности и требует определенного подхода к управлению. Для того чтобы эффективно контролировать такую сложную систему, необходимо разрабатывать и внедрять новые методы и подходы к контролю, а также постоянно совершенствовать уже существующие.

Методы исследования

В рамках проведенной работы проанализированы особенности организации государственного финансового контроля, использованы методы обобщения и систематизации информации, использован системный подход.

Результаты и их обсуждение

Термин концептуальная архитектура, который появился в 80-х годах прошлого века, впервые был использован для описания архитектуры информационных систем. В то время концептуальная архитектура была важна для определения

основных компонентов информационной системы и их взаимодействия.

С развитием информационных технологий концептуальная архитектура стала использоваться для описания архитектуры более широкого круга систем. Сегодня, концептуальная архитектура является важным инструментом для разработки и понимания сложных систем – одной из которых, является система государственного финансового контроля.

Таким образом, под концептуальной архитектурой государственного SMART-контроля следует понимать высокоуровневое описание системы государственного SMART-контроля, которое определяет ключевые элементы, их взаимодействие и отношения между ними. Она включает в себя основные концепции контроля, структуры данных, правила и ограничения, которые определяют систему государственного SMART-контроля и позволяют разрабатывать более детальные и конкретные элементы архитектуры контроля.

Разработка концептуального подхода развития государственного SMART-контроля, позволит повысить комплексность, действенность и эффективность государственного контроля, осуществляемого контрольными органами.

Организация государственного финансового контроля осуществляется контрольными органами в соответствии с установленными требованиями, так проведение контрольных мероприятий, организуемых в ходе внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определены федеральными стандартами, в которых выделены особенности осуществления камеральных, выездных проверок (ревизий), обследований и встречных проверок.

Реализация контрольных полномочий субъектами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля основана на применении риск-ориентированного подхода. В Российской Федерации риск-ориентированный подход доказал свою эффективность как инструмент несколько лет назад, когда начался переход к дифференцированному контролю с учётом рисков вместо всеобъемлющего контроля, который преобладал ранее. Первое упоминание

о риск-ориентированном подходе относится к середине 2015 года, когда в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» были включены положения, предусматривающие широкое использование риск-ориентированного подхода в ходе осуществления государственного контроля (надзора). Согласно указанному положению, риск-ориентированный подход был определен как «метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности» [1]. В целях расширения применимости риск-ориентированного подхода и более полного его закрепления было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым предусмотрено расширение применения данного методического подхода [2].

Окончательное его признание в качестве ключевой методической основы при проведении контрольных мероприятий произошло в июле 2021 года. Федеральное казначейство начало полномасштабное применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности на 2022 год.

Новые правила реализации риск-ориентированного подхода органами внутреннего государственного финансового контроля, разработанные в развитии положений федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, закреплены двумя ведомственными правовыми актами:

– Временное руководство по применению Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере;

– Регламент внутренней организации деятельности Федерального казначейства, территориальных органов Федерального казначейства, Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» по планированию контрольной деятельности.

Реализуемый в Федеральном казначействе подход соответствует всем требованиям федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Риск-ориентированный подход, используемый Федеральным казначейством при планировании и проведении контрольных мероприятий, включает оценку рисков в финансово-бюджетной сфере. В результате оценки каждому идентифицированному риску присваивается определённый уровень, который определяется как произведение значения вероятности реализации риска и степени влияния последствий. Во время расчётов и присвоения уровня риска большое значение имеет анализ факторов, влияющих на вероятность реализации риска и степень влияния последствий, что обуславливает необходимость разработки и внедрения методов анализа, учитывающих особенности функционирования контролируемых объектов. В итоге анализа и оценки рисков создаётся карта рисков – документ, определяющий направление контрольной деятельности Федерального казначейства в соответствующий период и управление рисками в финансово-бюджетной сфере. Он также помогает выявлять наиболее значимые и вероятные нарушения в этой области [3].

Возвращаясь к термину «концептуальная архитектура», трактуемого как «высокоуровневое описание системы, которое определяет ключевые элементы, их взаимодействие и отношения между ними», в данном случае в качестве таких уровней представлены этапы контрольного мероприятия.

Процесс проведения контрольного мероприятия включает в себя несколько этапов:

– подготовительный этап, предполагающий изучение объекта контрольного мероприятия, подготовку программы и рабочего плана проведения контрольного мероприятия;

– основной этап, предусматривающий выполнение контрольных действий и контрольных процедур, результаты которых отражаются в соответствующих рабочих документах (актах);

– заключительный этап, в процессе которого формируются выводы, предложения (рекомендации).

Разработка более детальных и конкретных элементов архитектуры контроля на каждом из этапов контрольного мероприятия позволит повысить эффективность деятельности органов контроля.

Изучение объекта контроля на подготовительном этапе контрольного мероприятия является основополагающим элементом, от которого зависит весь дальнейший процесс проведения контрольного мероприятия, а также соответственно и результат, который будет отражен в акте, по завершению проверки.

В соответствии с пунктом 7 Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Сбор и анализ информации об объектах контроля осуществляется автоматизированным (при наличии технической возможности) и (или) ручным способом. При автоматизированном способе сбор и анализ информации об объектах контроля осуществляется в электронном виде с использованием прикладного программного обеспечения, предусматривающего, в том числе, автоматизированную проверку данных на не превышение заданным показателям (параметрам), автоматизированную сверку данных, расчет коэффициентов, сопоставление табличных данных и форм отчетности. При ручном способе сбор и анализ информации об объектах контроля осуществляется путем изучения должностным

лицом органа контроля документов на бумажном носителе» [4].

На сегодняшний день органы контроля имеют в своем распоряжении прикладное программное обеспечение, такое как:

- государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ);

- государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК);

- государственная информационная система «Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС)»;

- Автоматизированная система планирования контрольной и надзорной деятельности (АСП).

Качественный предпроверочный анализ информации об объекте контроля на подготовительном этапе позволяет определить наиболее важные направления, на которые следует обратить внимание при проведении контрольного мероприятия. Что непосредственно скажется и на эффективности проверки и сэкономит время должностных лиц органа контроля.

Эффективность выражается в возможности до начала контрольного мероприятия изучить документы объекты контроля, что позволит избежать траты времени на направление запросов объекту контроля на предоставление необходимых для проверки сведений, учитывая, что, согласно Постановлению Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» (далее – Федеральный стандарт № 1235), срок проверки не должен превышать 40 рабочих дней – это является весомым аргументом в вопросе эффективности проведения контрольных мероприятий [5].

Однако достижения такой эффективности возможно при умелом обращении должностного лица органа контроля с автоматизированными системами.

В такой ситуации остро встает вопрос о необходимости максимальной вовлеченности должностных лиц органа контроля в работу с автоматизированными системами, разработке методических рекомендаций, инструкций по работе с данными системами, непосредственное обучение, проведение обучающих тренингов, мастер-классов.

Имеющиеся на сегодня в распоряжении органов контроля информационные системы способны предоставлять практически весь необходимый объем информации об объекте контроля, соответствовать принципам установленным Постановлением Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля», «Принцип информатизации предполагает, что при осуществлении контрольной деятельности на всех стадиях орган контроля не запрашивает у объекта контроля информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля и содержащиеся в государственных и муниципальных информационных системах, при наличии у органа контроля доступа к таким информационным системам» [6].

Однако на практике, зачастую ввиду неосведомленности должностного лица органа контроля о возможности получение той или иной информации или материалов из информационных систем, направляется запрос объекту контролю, что не позволяет своевременно сделать выводы и проанализировать ситуацию, учитывая что срок ответа на запрос в соответствии Федеральным стандартом № 1235 составляет до 3 рабочих дней, к этому моменту полученная информация уже может быть не так актуальна для проверочной группы или же и вовсе объектом контроля данная информация может быть не представлена,

что негативно сказывается на результатах контрольного мероприятия.

Помимо того, на предварительном этапе, важное место занимает межведомственное взаимодействие, позволяя уже на основании результатов ранее проведенных мероприятий другими органами контроля на объекте контроля упростить задачу в сборе и анализе информации, особенно для правоохранительных органов.

Возможность такого межведомственного обмена информации об объектах контроля и результатах контрольных мероприятий, прежде всего, своевременно предоставлении информации положительно сказывается на эффективности деятельности органов контроля.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, следует, что на сегодняшний день существует ряд информационных систем, которые способствуют осуществлению качественного и эффективного сбора и анализа информации об объекте контроля на предварительном этапе контрольного мероприятия, однако на практике часто должностные лица органов контроля не соблюдают принцип информатизации, что в разной степени способно негативно повлиять на результат контрольного мероприятия. В то время как при умелом и эффективном использовании должностным лицом контрольного органа информационных систем позволит высвободить временные трудозатраты, чтобы проанализировать вопросы, подлежащие рассмотрению, в ходе контрольного мероприятия, которые требуют дополнительного, более тщательного изучения.

В свою очередь, разработка концептуального подхода развития государственного СМАРТ-контроля будет способствовать повышению комплексности, действенности и эффективности государственного контроля, осуществляемого контрольными органами на подготовительном этапе контрольного мероприятия [7].

Изучив объект контроля на подготовительном этапе и проведя качественный пред проверочный анализ, определив тем самым основные направления работы и перечень вопросов, подлежащих рассмотрению, это позволит должностному лицу органа контроля эффективно

выполнять контрольные действия и процедуры на основном этапе контрольного мероприятия.

Основной этап контрольного мероприятия ограничен временными рамками, так например выездная проверка не может превышать 40 рабочих дней, при этом на практике зачастую продолжительность составляет и того меньше 25-30 рабочих дней, таким образом, без проведения качественного пред проверочного анализа и ввиду значительного объема проверяемых и анализируемых документов должностные лица органа контроля будут не способны действовать эффективно и выявлять все те нарушения, которые были допущены объектом контроля, что скажется на полученном результате по окончании контрольного мероприятия и не позволит сделать правильные выводы о деятельности объекта контроля за проверяемый период, а также подготовить соответствующие предложения (рекомендации) для устранения нарушений, а также причин и условий нарушений.

На заключительном этапе контрольного мероприятия должностные лица органа контроля на основе полученных данных пред проверочным анализом на подготовительном этапе и данных от объекта контроля на основном этапе, а также по результатам проведения контрольных действий, пояснений должностных лиц объекта контроля оформляют результаты контрольного мероприятия, предусматривающее изложение в акте, заключения результатов проверки.

На основании решения руководителя (заместителя руководителя) органа контроля, принятого по результатам рассмотрения акта проверки, а также иных материалов проверки, о наличии оснований для направления представления и (или) предписания объекту контроля обеспечивают их подготовку и направление объекту контроля.

Таким образом, исходя из рассмотренной системы организации контрольной деятельности органами внутреннего государственного финансового контроля, установлено, что существующая на сегодня система позволяет должностным лицам органа контроля при должном уровне подготовки и осведомлен-

ности о возможностях, имеющихся для использования в работе информационных систем эффективно проводить контрольные мероприятия.

Соблюдение должностными лицами органа контроля описанного ранее принципа информатизации позволяет высвободить главный ресурс, влияющий на эффективность и в последствии результат контрольного мероприятия – время, в условиях имеющихся временных ограничений, а также способствует снижению риска непредставления сведений объектом контроля.

Выводы

Таким образом, существующая система организации контрольной деятельности способна достигать высоких показателей эффективности, однако по мере развития информационных систем и их возможностей остро встает вопрос качественной подготовки должностных лиц органов контроля, способных в полной мере использовать те возможности, которые предоставляют информационные системы. Кроме того, особое внимание стоит уделить межведомственному взаимодействию, позволяющему своевременно и в полном объеме получать необходимую информацию, с развитием

информационных технологий помимо достоверности и полноты первостепенное значение приобретает своевременность предоставления и актуальность информации.

Разработка методического обеспечения государственного СМАРТ-контроля обеспечит повышение эффективности деятельности контрольных органов при планировании, подготовке и проведении контрольных мероприятий.

Внедрение СМАРТ-контроля будет способствовать дальнейшему повышению эффективности деятельности органов контроля.

Концептуальная архитектура государственного СМАРТ-контроля позволит качественно изменить весь подход к организации государственного финансового контроля.

Новый концептуальный подход предполагает переход от практики выявления нарушений к профилактике нарушений.

Совершенствование существующих информационных систем, а также внедрение новых технологий позволит создать единую информационную среду.

Новая система информационно-аналитического обеспечения позволит значительно снизить нагрузку на органы контроля.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
2. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
3. Исаев Э.А. Актуальные вопросы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Вестник университета. 2022. № 8. С. 139-144.
4. Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований».
5. Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов».
6. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».
7. Гниздыло В.С. Концепция развития государственного СМАРТ-контроля // Управленческий учет. 2023. № 9. С. 105-111.