

УДК 351.854.07

Е. И. ИВАНОВА, О. Н. СМЕТАНИНА

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Рассматриваются правовые аспекты деятельности органов государственного финансового контроля, проблемы информационного обеспечения государственного финансового контроля, особенности создания единой информационной системы контрольно-счетных органов. *Государственный финансовый контроль; информационное обеспечение; информационные ресурсы; единая информационная система*

Повышение качества управления общественными финансами, улучшение собираемости бюджетных доходов и повышение эффективности бюджетных расходов на государственном и региональном уровнях, а также на муниципальном уровне, невозможно без системы контроля исполнения бюджетного законодательства. Органы государственного финансового контроля осуществляют внешний финансовый контроль юридических и физических лиц и системный мониторинг социально-экономических и экологических процессов, изменяющихся под воздействием проводимой финансовой политики.

Анализ многообразия функций и задач финансового контроля показывают необходимость создания единой информационной системы, имеющей доступ к информации о финансово-хозяйственной деятельности всех органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций¹.

В статье излагаются вопросы создания системы информационного обеспечения и взаимодействия органов внешнего государственного финансового контроля.

1. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Статьей 151 Бюджетного кодекса РФ определена система органов, обладающих бюджетными полномочиями: финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый

орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Органами государственного или муниципального финансового контроля являются: Счетная палата Российской Федерации (СПРФ); контрольные и финансовые органы исполнительной власти; контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления [БК]. СПРФ осуществляет контрольно-ревизионную (контроль за исполнением бюджета; контроль за исполнением государственных внебюджетных фондов; контроль за использованием госсобственности; контроль за внутренним и внешним долгом и кредитами; контроль за банковской системой), экспертно-аналитическую (экспертиза проектов нормативно-правовых актов; аналитические материалы по госфинконтролю; контрольный бюджетный цикл), информационную и иные виды деятельности.

Экспертно-аналитическая функция является одной из основных функций контрольно-счетных органов в Российской Федерации. Она реализуется в формах предварительного и последующего контроля. В свою очередь она распадается на два наиболее крупных направления деятельности КСО: подготовку экспертных заключений по конкретным документам и аналитических материалов по отдельным проблемам. Роль этой функции в последнее время возрастает, поскольку предварительный контроль наиболее эффективен для принятия обоснованных управленческих решений.

¹ В развитие теории и практики внешнего государственного финансового контроля и информатизации контрольно-счетной деятельности органов государственного управления внесли свой вклад Г. В. Атаманчук, В. В. Бурцев, Б. Бутс, Н. Винер, В. А. Жуков, Т. Закупень, С. В. Степашин, Д. Флинт, С. О. Шохин.



Рис. 1. Система государственных статистических информационных ресурсов

2. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Интеграция информационных ресурсов предполагает комплексное использование однократно введенных в систему данных для решения различных взаимосвязанных задач, устранение неконтролируемого дублирования потоков информации и операций по ее преобразованию. При этом предъявляются специфические требования к содержанию и формам выражения экономических данных. В частности, требуется, чтобы данные, в какой бы части системы они не находились, были выражены однозначно, и чтобы они не могли по-разному интерпретироваться.

В системе государственной статистики собираются и обрабатываются данные общегосударственного межотраслевого назначения по наиболее актуальным вопросам социально-экономического и демографического развития страны, ее регионов и секторов экономики. Различным министерствам и ведомствам, в том числе и контрольно-счетным органам, необходимы специальные сведения для информационного обеспечения реализации возложенных на них задач государственного управления в конкретных сферах деятельности. В этой связи во многих министерствах и ведомствах выделяются подразделения, в функции которых входит сбор и обработка статистических данных в соответствии с предметом их ведения. Информация министерств и ведомств используется Росстатом для обеспечения полноты и качества данных при расчете макроэкономических показателей на общегосударственном уровне. Информация министерств и ведомств в ряде случаев является единственным источником (статистических данных) без представления их хо-

зяйствующими субъектами в территориальные органы государственной статистики.

Система государственных статистических информационных ресурсов (ИР) включает: информационные ресурсы системы Росстата; статистические информационные ресурсы других федеральных органов власти и управления (Минфина России, Федеральной налоговой службы (ФНС) России, МВД России, Банка России и других министерств и ведомств).

В свою очередь, информационные ресурсы системы Росстата включают: информационные ресурсы центрального аппарата Росстата, содержащиеся в Центральной базе статистических данных (ЦБСД), Банке готовых документов (БГД), а также в управлениях Росстата; информационные ресурсы Главного межрегионального центра Федеральной службы государственной статистики (ГМЦ Росстата); информационные ресурсы территориальных комитетов государственной статистики Российской Федерации, содержащиеся в Банке данных показателей (БДП) и Банке готовых документов (БГД) (рис. 1).

В настоящее время федеральными органами исполнительной власти, банками, государственными внебюджетными фондами и другими организациями в рамках Федеральной программы (плана) статистических работ выполняется более 300 статистических работ, сводные данные по которым представляются в Росстат России и другие федеральные органы исполнительной власти. Министерства и ведомства также имеют право сбора оперативной ведомственной информации о выпуске продукции и по другим показателям, используемой в административно-управленческих целях.

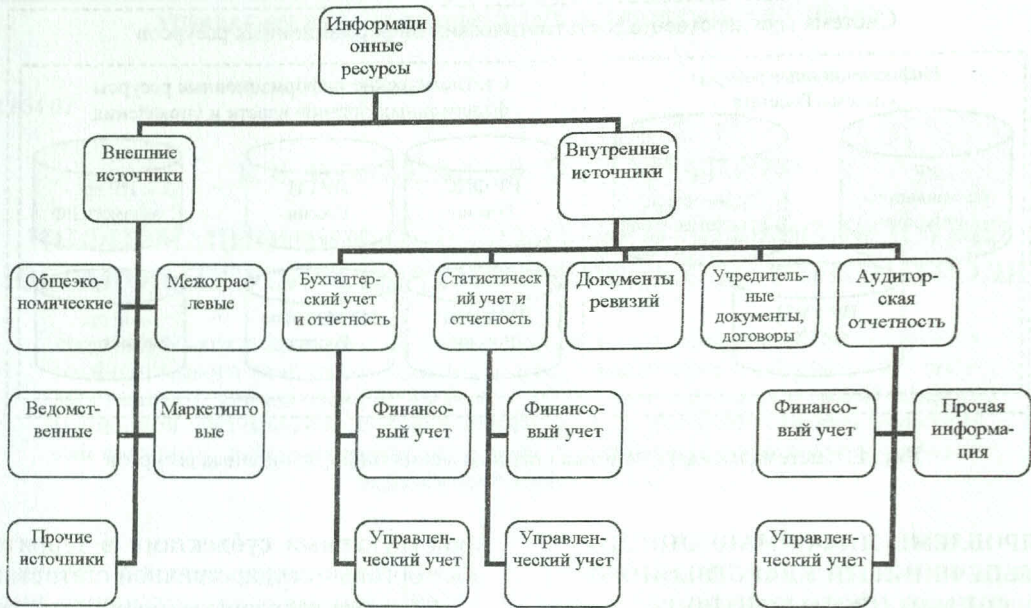


Рис. 2. Источники информационных ресурсов

Схема формирования государственных информационных ресурсов приведена на рис. 2.

При формировании бюджетов различных уровней необходима информация о производителях товаров и услуг, финансовых институтах, системе денежного обращения и т. д. Такая информация имеет внешние и внутренние источники.

К внешним (внеучетным) источникам информации относятся общеэкономическая, межотраслевая информация; информация различных ведомств; информация, получаемая из печати; деловая переписка на различных уровнях; различная маркетинговая информация и т. д.

К внутренним (учетным) источникам относится информация, формируемая на основании данных бухгалтерского учета, статистической отчетности, полученной на их основе.

Бухгалтерский учет и отчетность включают в себя данные финансового и управленческого учета и анализа. Статистическая отчетность включает в себя различные показатели, сгруппированные по основным направлениям деятельности предприятий.

Правительством Российской Федерации на Росстат возложены следующие функции: межотраслевой координации и функционального регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти по формированию государственных информационных ресурсов в области государственной ста-

тистики; разработки и принятия нормативных правовых актов в сфере государственной статистической деятельности, формирования официальной статистической информации о социальном, экономическом, демографическом и экологическом положении страны; контроля в сфере государственной статистической деятельности; разработки и ведения общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации.

Общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации формируются с учетом требований постановления Правительства РФ от 10.11.03 № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» и Федерального Закона от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Использование более совершенных форм отчетности позволит получить необходимую информацию для принятия наиболее правильных решений, выявления резервов для мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением, то есть позволит в полном объеме реализовать концепцию «прозрачного бюджета».

Для повышения эффективности государственного финансового контроля, в том числе в регионах и на уровне местного самоуправления, необходимо создание единого банка данных по бюджетному процессу и социально-экономическому развитию. Отсутствие еди-

ной информационной базы данных, объединяющей контрольно-счетные органы, и регламентов работы с ней, консолидированный бюджет страны теряет прозрачность уже на уровне первичных данных. В результате нецелевое использование бюджетных средств и государственной собственности достигает серьезных масштабов, сохраняется задолженность по заработной плате работникам бюджетных организаций, не выполняются многие социальные программы. Решение проблемы возможно только путем организации четкого взаимодействия и координации деятельности ведомств посредством внедрения информационных и коммуникационных технологий в интересах органов ГФК. Создание системы объединенных информационных ресурсов контрольно-счетных органов должно обеспечить повышение эффективности контроля за планированием и прогнозированием расходов консолидированного бюджета, управлением доходами и расходами региональных и местных бюджетов, поступлением и целевым использованием государственных средств, соблюдением законодательства, а также совершенствованием взаимодействия контрольно-счетных органов РФ.

3. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

При создании единой информационной системы контрольно-счетных органов необходимо решать как традиционные задачи разработки информационных систем: формирование территориально-распределенных информационных ресурсов на единой программно-технической платформе и информационных технологиях; создание унифицированных программных средств информационно-аналитической поддержки комплексов задач по сбору, обработке и распределению информации; обеспечение телекоммуникационного взаимодействия абонентов между собой и с внешними информационными ресурсами посредством безбумажного документооборота; интегрированное управление электронными информационными потоками и ресурсами; а также обеспечение гарантированной защиты от несанкционированного доступа к ним, так и уникальных задач, связанных с практической деятельностью контрольно-счетных органов.

Перечисленные задачи могут быть реализованы на основе единой информационной системы, которая должна включать следу-

ющие уровни иерархии — информационно-вычислительные комплексы (ИВК) (рис. 3): СПРФ, отделений ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в Федеральных округах (КСО РФ в ФО), контрольно-счетных органов субъектов РФ, контрольно-счетных органов муниципальных образований (КСО МО).

Взаимодействие между перечисленными уровнями реализуется средствами функциональных подсистем с использованием межрегиональной информационно-вычислительной сети.

Основной упор при создании единой информационной системы КСО РФ должен быть сделан не просто на сборе и аккумуляции информации из различных источников, носящих порой конфиденциальный характер, а на ее анализе. Поэтому нужно ориентироваться на использование специализированных «закрытых» каналов связи между контрольно-счетными органами и органами власти в режиме реального времени, но с возможностью организации общественного доступа к открытой информации в виде Интернет-портала КСО РФ для реализации одного из главных постулатов деятельности органов государственного финансового контроля (ГФК) — гласности.

Для создания системы необходимо выполнить сбор информации и моделирование предметной области, построение архитектуры будущей системы. Основным назначением синтезируемой информационной системы должно являться повышение качества деятельности руководства и специалистов контрольно-счетных органов на основе: автоматизации внутренней деятельности контрольно-счетных органов и организации обмена информацией с другими контрольно-счетными органами; организации оперативного обмена информацией с другими государственными информационными ресурсами (внешний обмен), например, со структурами налоговой службы, федерального казначейства и т.д.; разработки программного инструментария для оперативного контроля исполнения бюджетов всех уровней, аналитики, экспертизы и прогноза.

Необходимо также определить основные параметры (особенности) создания или построения информационно-аналитической системы, являющейся инструментом построения единого информационного пространства КСО РФ.

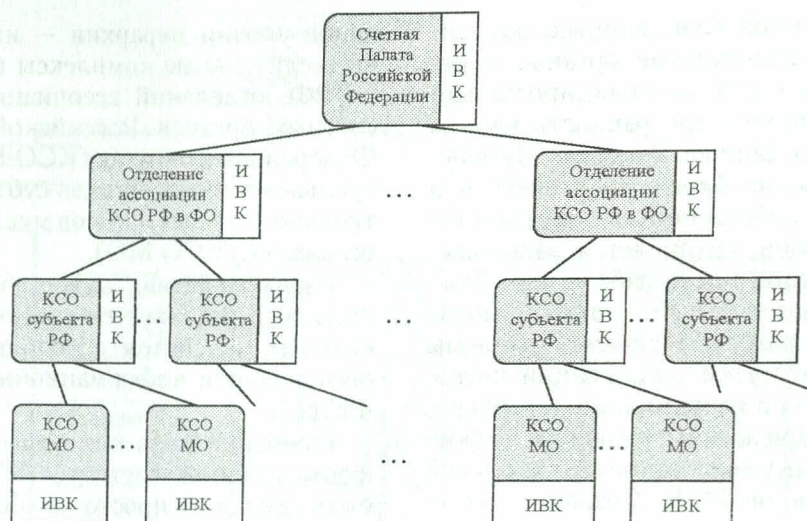


Рис. 3. Иерархическая структура единой информационной системы контрольно-счетных органов

В результате исследования архитектуры построения систем принятия решения, или в современной терминологии «электронных правительств», были сформулированы следующие особенности, которые должны быть учтены при построении ИАС контрольно-счетных органов Российской Федерации: отсутствие вертикальной подчиненности между контрольно-счетными органами РФ (информационное взаимодействие может производиться только при условии существования паритетных и взаимовыгодных отношений между руководителями контрольно-счетных органов и законодательных собраний); масштабность и вертикально-интегрированная структура информационно-аналитической системы; распределенный характер хранения информационных ресурсов, т. е. информационные ресурсы информационно-аналитической системы не централизуются, а хранятся у владельцев данных ресурсов (доступ к информации должен осуществляться по запросам, регламентироваться соответствующими нормативно-правовыми документами, реализованными в адекватную электронную систему санкционированного доступа); социально-экономическая направленность информационно-аналитической системы, так как в конечном итоге характер собираемых и обрабатываемых данных и сведений отражает все аспекты состояния социально-экономического развития как регионов, так и страны (что в свою очередь должно обеспечить решения крайне важной задачи — возможность ситуационного анализа, мониторинга социально-экономического по-

ложения и прогнозирования развития регионов и муниципальных образований); необходимость серьезного совершенствования существующего законодательства на всех уровнях и понятно, что это совершенствование неразрывно связано с построением всей системы государственного финансового контроля Российской Федерации.

Можно предположить, что в итоге информационно-аналитическая система, оперативно дающая финансовую и социально-экономическую информацию, позволит обеспечить и превентивность государственного финансового контроля, и мониторинг исполнения бюджета, и прозрачность работы чиновников и тем самым будет реально способствовать проводимой административной реформе.

Информационная обеспеченность контрольно-счетного органа представляет собой комплекс взаимодействующих программно-аппаратных средств и наборов информационных баз данных, позволяющих решать задачи экспертно-аналитического характера, информационной поддержки контрольных мероприятий и организационно-хозяйственной деятельности. В рамках отмеченных направлений деятельности возможно применение разнообразных программных средств, основными целями которых может быть решение конкретной, не пересекающейся с другими, задачи информационного обеспечения. Все эти программные средства могут использовать различные программные платформы, методы и способы решения.

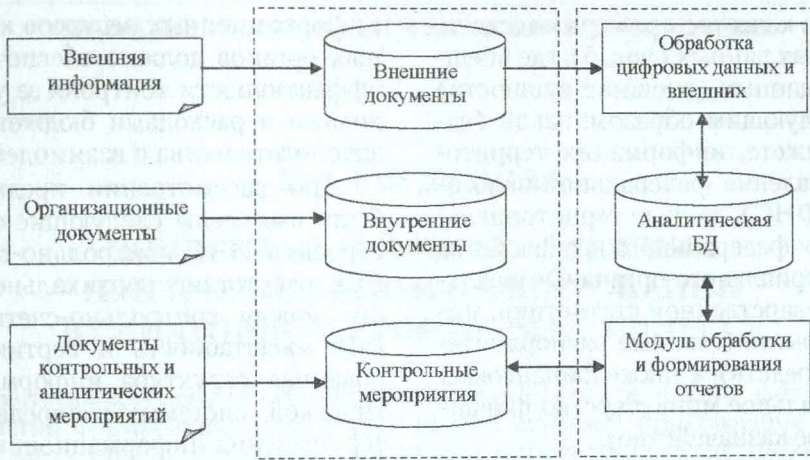


Рис. 4. Обобщенная схема системы информационных ресурсов контрольно-счетного органа

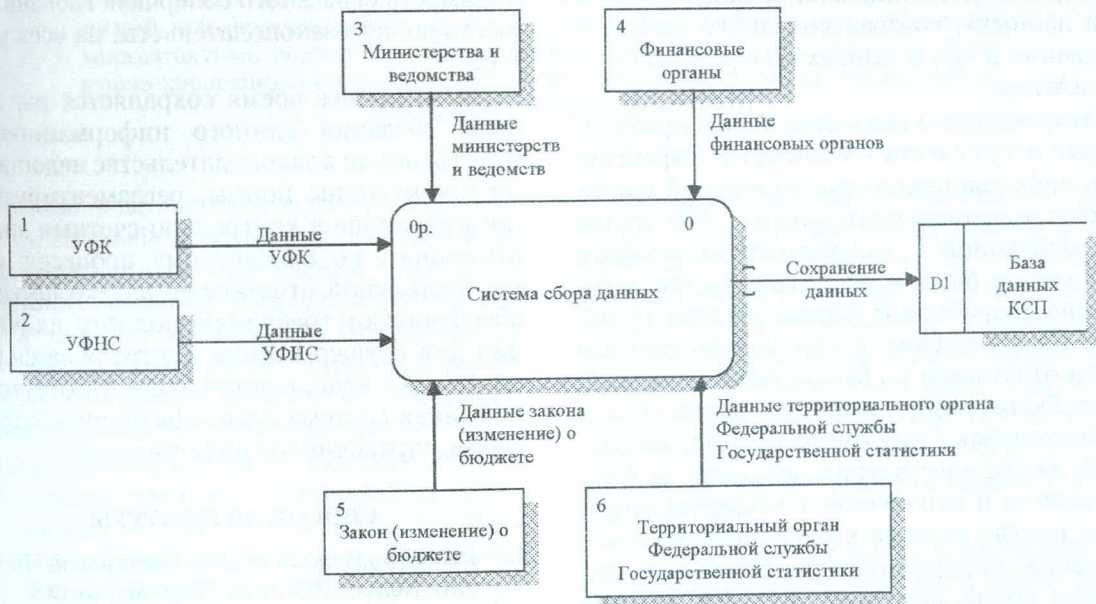


Рис. 5. Функциональная модель (А-0) системы сбора данных

В связи с этим необходимо отметить, что не всегда возможно решить задачи полного информационного обеспечения и программно-аппаратной реализации всех процессов деятельности контрольно-счетного органа и создания унифицированной системы, удовлетворяющей всем аспектам деятельности любого контрольно-счетного органа субъекта РФ. Очевидно, что имеется и определенная общность задач и направлений деятельности, совокупность подготавливаемых и анализируемых документов, присущая всем контрольно-счетным органам, в границах которых возможно решение задач построения общих банков данных и обмена информацией в едином информационном пространстве.

На рис. 4 представлена обобщенная схема системы информационных ресурсов контрольно-счетного органа.

В рамках системы разработки информационной модели системы сбора, накопления, актуализации исходных данных в целях обеспечения экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в области оценки доходной и расходной части региональных бюджетов можно выделить следующие подсистемы: подсистема сбора исходных данных для оценки доходной и расходной части региональных бюджетов; подсистема накопления; подсистема актуализации; подсистема электронного обмена для получения исходных данных.

Рассмотрим в качестве примера подсистему сбора исходных данных (рис. 5), где внешние источники данных (внешние сущности) определены следующим образом: закон (изменение) о бюджете, информация территориального Управления федеральной налоговой службы (УФНС), данные территориального Управления федерального казначейства (УФК), Территориального органа Федеральной службы государственной статистики, министерств и ведомств (главные распорядители бюджетных средств), а также финансовых органов (региональное министерство финансов, региональное казначейство).

Потоки данных от внешних источников данных указывают направление передачи информации от источников данных к «Системе сбора данных», которая сохраняет полученные данные в «Базе данных контрольно-счетной палаты».

Автор обращает внимание на ряд проблем, которые могут свести к минимуму эффективность информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов РФ, сколь бы совершенной в программно-техническом плане она ни была: в законодательстве недостаточно проработаны нормы, регламентирующие представление в контрольно-счетные органы отчетности по бюджетному процессу; формы бюджетной отчетности далеко не всегда обеспечивают требуемую полноту информации для осуществления контроля за формированием и исполнением бюджета; отсутствует единая система классификации и кодирования, справочников информации. Из-за этого, порой, невозможно свести воедино данные из различных источников (например, данные налоговых органов, управлений федерального казначейства и пр.); недостаточность методической проработки контрольной деятельности, а тем более экспертно-аналитической, с точки зрения ее формализованного описания и стандартизации, что не позволяет в полной мере использовать возможности автоматизированных систем; неготовность контрольно-счетных органов к информатизации процесса государственного финансового контроля.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многообразие функций, возлагаемых на органы государственного финансового контроля и необходимость повышения эффективности деятельности КСО, требует создания единого информационного пространства КСО РФ. Создание системы объединенных

информационных ресурсов контрольно-счетных органов должно обеспечить повышение эффективности контроля за управлением доходами и расходами бюджета, соблюдением законодательства и взаимодействия КСО.

При рассмотрении предметной области были выявлены следующие особенности построения ИАС контрольно-счетных органов РФ: отсутствие вертикальной подчиненности между контрольно-счетными органами РФ; масштабность и вертикально-интегрированная структура информационно-аналитической системы; распределенный характер хранения информационных ресурсов; социально-экономическая направленность информационно-аналитической системы; необходимость серьезного совершенствования существующего законодательства на всех уровнях.

В настоящее время сохраняется ряд проблем создания единого информационного пространства: в законодательстве недостаточно проработаны нормы, регламентирующие представление в контрольно-счетные органы отчетности по бюджетному процессу; формы бюджетной отчетности, далеко не всегда обеспечивают требуемую полноту информации для осуществления контроля за формированием и исполнением бюджета; отсутствует единая система классификации и кодирования, справочников информации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. РФ. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Кодекс РФ от 31.07.98 № 145-ФЗ.

ОБ АВТОРАХ



Иванова Елена Ивановна, проф. каф. бух. учета, анализа и аудита Моск. гос. лингв. ун-та. Дипл. экономист по статистике (МЭСИ). Канд. экон. наук (2000). Иссл. в обл. развития статист. информ. систем и организации гос. информ. ресурсов.



Сметанина Ольга Николаевна, доц. каф. ВМиК УГАТУ. Дипл. инж.-системотехн. по обраб. информации (УАИ, 1985). Канд. техн. наук по АСУ (УГАТУ, 1999). Иссл. в обл. интел. информ. систем.