

УДК 658

Т.Г. АКЧУРИНА,

аспирант

Институт социальных и гуманитарных знаний (г. Казань)

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАЗНАЧЕЙСКИХ УСЛУГ

Автор рассматривает концептуальные подходы к формированию модели управления информационными потоками в сфере казначейских услуг, ее структуру, архитектуру, а также принципы ее функционирования.

Необходимыми условиями для повышения эффективности государственного управления, в том числе в сфере управления государственными финансами (казначейскими услугами), является интенсивное развитие информационной среды, предусматривающее совершенствование процессов информационного взаимодействия, повышение качества, достоверности и доступности информации.

Методология построения модели управления информационными потоками в сфере оказания государственных казначейских услуг базируется на принципах формирования стратегии развития информационного общества в Российской Федерации № Пр-212, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. [1], и предусматривает системный характер разработки и внедрения информационных технологий органами государственной власти, позволяющий перейти на качественно иной уровень государственного управления. Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [2] также предусмотрено преодоление ведомственного характера использования информационных технологий, повышение координации использования органами государственной власти информационных технологий, в том числе возможностей обмена данными между различными информационными системами, а также обеспечение полноты доступа населения к информационным ресурсам.

Прежде всего, представляется оправданным в рамках предлагаемых концептуальных подходов конкретизировать приоритетные направления

развития электронных государственных финансовых услуг в Республике Татарстан, важнейшими из которых являются формирование интегрированной среды управления государственными финансами, переход на качественно новый уровень автоматизации управления государственными (муниципальными) финансами и создание единой информационной базы для поддержки принятия обоснованных управленческих решений [3].

Участие автора непосредственно в процессе разработки данной концепции позволило структурировать ее как систему формирования интегрированной среды управления государственными финансами, основными составляющими которой являются:

- создание инструментов комплексной автоматизации бюджетного процесса с учетом перехода на программно-целевой принцип;

- автоматизация унифицированных операций и управленческих процессов участников бюджетного процесса;

- формирование единой системы оперативного учета финансово-хозяйственных операций, совершаемых публично-правовыми образованиями, и учет взаимосвязи процессов через единые информационные реестры (реестры расходных обязательств, государственных (муниципальных) услуг, имущества, организаций государственного сектора и т.п.);

- автоматизация процессов взаимодействия с государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями при предоставлении государственных (муниципальных) услуг;

– автоматизация процедур прогнозирования и планирования закупок и их интеграция с процедурами размещения заказов и исполнения контрактов в рамках единого процесса;

– интеграция систем осуществления платежей в бюджетную систему и из бюджетной системы с применением современных банковских и иных платежных технологий с платежной системой Федерального казначейства;

– стандартизация и унификация требований к размещению публичной отчетности о результатах деятельности органов власти (органов местного самоуправления), государственных (муниципальных) учреждений на внешних информационных ресурсах.

Реализация данных направлений предъявляет новые требования не только к составу и качеству информации о финансово-хозяйственных операциях хозяйствующих субъектов, но и к содержанию и взаимосвязям соответствующих информационных систем.

Соответствие указанным требованиям может быть достигнуто путем создания единой интегрированной информационной среды управления государственными финансами, объединяющей различные информационные ресурсы, предназначенные как для поддержки и обеспечения обоснованности принятия управленческих решений в сфере государственных (муниципальных) финансов, так и для обеспечения открытости и публичности деятельности государственных органов (в том числе органов государственной власти) и органов местного самоуправления. В результате интегрированная среда управления государственными финансами может стать инструментом и платформой для решения ключевых задач повышения эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, создание интегрированной среды управления государственными финансами на базе автоматизированной системы управления государственными финансами предусматривает также создание внешнего портала в целях обеспечения доступа граждан к государственным услугам органов исполнительной власти, а также информации о результатах деятельности организаций государственного сектора [3].

Необходимо отметить, что используемые в настоящее время государственные (муниципальные) и иные информационные системы

практически не обеспечивают необходимый для эффективного управления государственными (муниципальными) финансами уровень электронного взаимодействия и не обеспечивают полноту учета информации о ключевых объектах государственного (муниципального) управления. При этом постоянно возрастают требования к объему и качеству информации, необходимой для эффективной системы управления государственными (муниципальными) финансами, ориентированной на результаты деятельности хозяйствующих субъектов.

Поэтому использование методологических подходов, заложенных в концепциях «Электронного правительства», является тем потенциалом информационных технологий для преодоления разрозненности существующих информационных ресурсов в сфере управления государственными (муниципальными) финансами, который позволил бы создать условия для обеспечения сопоставимости данных, содержащихся в различных информационных системах. Реализация указанного методологического подхода невозможна без создания единого подхода к развитию различных информационных ресурсов и единой интегрированной среды управления государственными финансами, позволяющей преодолеть локальный характер средств информационных технологий в сфере управления государственными (муниципальными) финансами [3]. Результатом станет создание механизмов оперативного информационного взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, а также государственными (муниципальными) учреждениями.

Применение этих методологических принципов позволило, в целях повышения эффективности использования вычислительных ресурсов ведомств, снижения стоимости содержания комплекса технических средств, а также для улучшения межведомственного информационного обмена, обеспечить согласованное развитие информационных технологий за счет:

– совместного использования технической инфраструктуры путем создания единого Федерального центра обработки данных (далее – ЦОД);

– создания единой телекоммуникационной среды передачи данных путем объединения ведомственных телекоммуникационных систем;

– использования единой инфраструктуры цифрового доверия путем включения ведомственных удостоверяющих центров в национальное пространство доверия (при наличии такового на момент внедрения АСУ ГФ) или создания доверенных отношений между ведомственными удостоверяющими центрами.

В дальнейшем в рамках развития данного подхода целесообразно другие ведомства также переводить в режим совместного использования технической инфраструктуры на базе единого Федерального ЦОД, единой телекоммуникационной среды и единой инфраструктуры цифрового доверия.

Таким образом, Концепция ориентирована на максимальное использование результатов информатизации, уже достигнутых органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами в ходе создания различных информационных ресурсов. Соответственно Концепция предполагает интеграцию существующих информационных систем и разработку новых в логике интегрированной среды управления государственными финансами.

В результате будет обеспечена возможность создания единого информационного пространства, предоставляющего данные о финансово-хозяйственных операциях, совершаемых публично-правовыми образованиями, с оценкой их общественной ценности в разрезе государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) услуг и функций на всех этапах бюджетного процесса, включая планирование, исполнение, контроль и оценку эффективности.

Указанная задача решается за счет создания комплекса функциональных подсистем АСУ «Государственные Финансы» (АСУ ГФ), обеспечивающих реализацию соответствующих функциональных блоков. Они включают в себя как централизованные функциональные подсистемы АСУ ГФ, так и сервисы для федеральных органов государственной власти, а также информационные сервисы АСУ ГФ, которые могут быть использованы органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными (муниципальными) учреждениями.

На данном этапе не все субъекты Российской Федерации и муниципальные образования используют возможности информационно-технологических ресурсов и инфраструктуры для повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами. Также сохраняется и усиливается высокий уровень различия в использовании информационных технологий в управлении государственными (муниципальными) финансами в регионах. В этой связи Концепция предусматривает, с одной стороны, интеграцию информационных систем, созданных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) на базе единых стандартов, а также возможность использования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями отдельных сервисов АСУ ГФ при отсутствии у них собственных информационных систем.

Реализация Концепции позволит значительно сократить различия в использовании субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями информационно-технологических инструментов в сфере управления государственными (муниципальными) финансами. Предоставление гражданам и организациям дополнительных сервисов в области государственных (муниципальных) финансов также создает условия для повышения операционной эффективности деятельности соответствующих органов власти (органов местного самоуправления), органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных (муниципальных) учреждений.

Концепция предусматривает поэтапную реализацию и последовательное внедрение предлагаемых подходов в каждом из функциональных блоков в течение 2011–2015 гг.

Показатели и целевые индикаторы реализации Концепции основываются на использовании потенциала информационных технологий в сфере управления государственными финансами и повышении эффективности и результативности бюджетной политики, а также общедоступности информации о состоянии и финансовой деятельности публично-правовых образований.

Структурное строение инновационной модели информационно-аналитических услуг в сфере управления государственными финансами вклю-

чает в себя следующие основные управленческие блоки (рис. 1):

- программно-целевое планирование, составление и доведение бюджета;
- управление доходами;
- управление государственным (муниципальным) долгом и финансовыми активами;
- управление денежными средствами;
- управление государственными и муниципальными закупками и исполнением контрактов;
- управление нефинансовыми активами;
- управление персоналом и расчет затрат на персонал;
- бюджетный и управленческий учет и отчетность;
- мониторинг результативности и эффективности деятельности публично-правовых образований;
- контроль и аудит.

В основе реализации указанных управленческих блоков в рамках интегрированной среды управления государственными финансами лежат единые информационные базы и реестры (регистры), в том числе:

- реестр организаций государственного сектора;
- информационная база государственных (муниципальных) программ;
- реестр расходных обязательств публично-правовых образований;
- реестр государственных (муниципальных) услуг, функций;
- информационная база государственных (муниципальных) заданий;
- информационная база правил расчета социальных выплат и нормативов;
- реестр потребителей социальных выплат;
- реестр бюджетных инвестиций;
- реестр нефинансовых активов;
- реестр государственных (муниципальных) контрактов;
- реестр поставщиков;
- реестр государственных (муниципальных) служащих;
- классификатор товаров, работ, услуг;
- иные классификаторы и справочники.

Так, например, в целях обеспечения функционирования управленческого блока «Про-

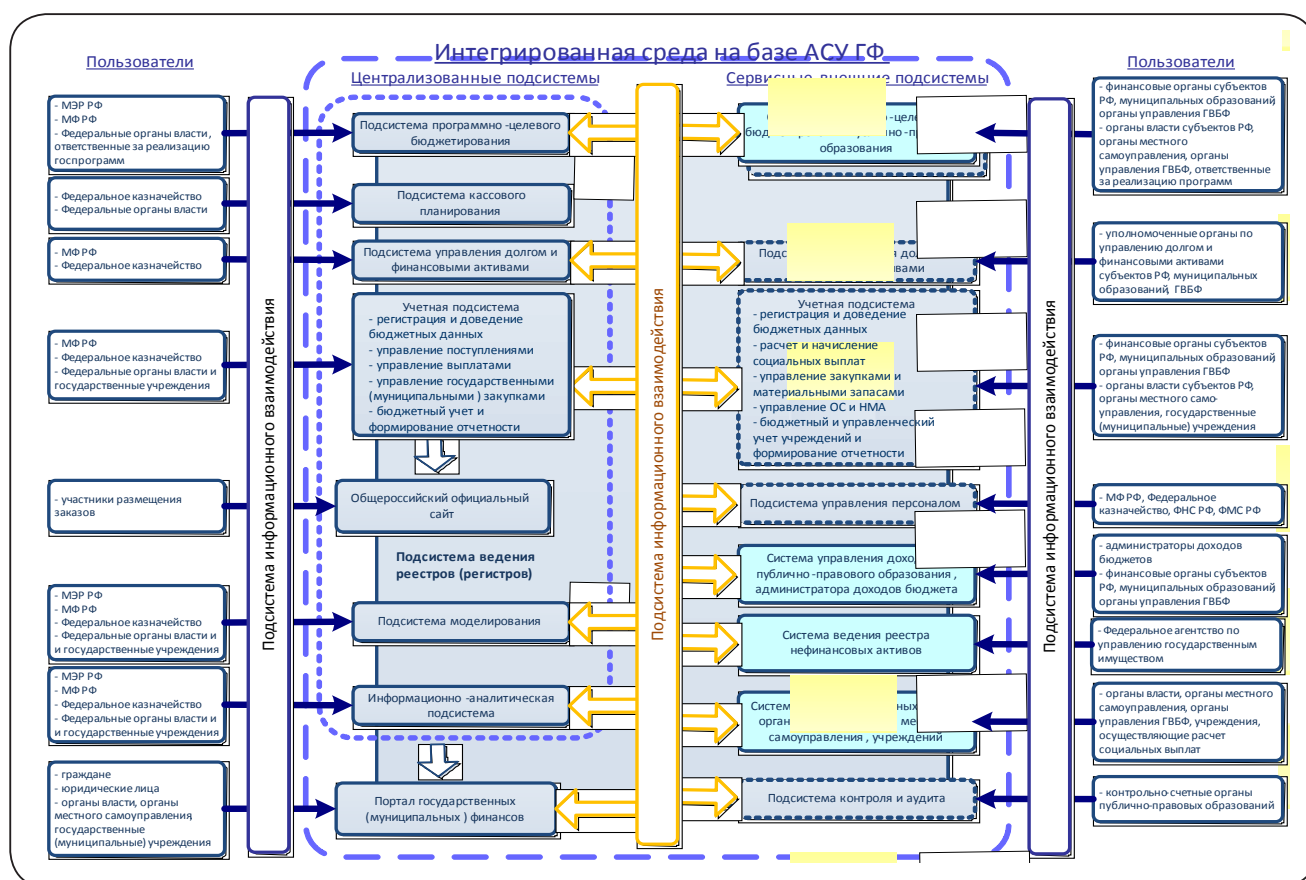


Рис. 1. Структурное строение модели управления государственными казначейскими услугами

граммно-целевое планирование, составление и доведение бюджета» необходимо формирование информационной системы, используемой органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления), органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными (муниципальными) учреждениями в рамках реализации их полномочий по программно-целевому планированию, составлению и доведению бюджетов. Решение этой управленческой функции позволит:

- обеспечить возможность планирования государственных (муниципальных) программ, в том числе мероприятий по их реализации, сроков реализации, расходов на реализацию, целевых индикаторов и ожидаемых результатов государственных (муниципальных) программ;

- обеспечить возможность проведения «сценарных» расчетов для оценки расходов на реализацию государственных (муниципальных) программ с учетом оценки стоимости оказания услуг;

- обеспечить взаимосвязь процесса ведения реестра расходных обязательств с разработкой государственных (муниципальных) программ;

- обеспечить возможность планирования бюджетных инвестиций на основании проведения оценки стоимости инвестиций с учетом предстоящих расходов на функционирование объекта инвестиций, а также на основе взаимосвязи бюджетных инвестиций с целевыми индикаторами государственных (муниципальных) программ и планированием стоимости услуг;

- повысить прозрачность и объективность распределения межбюджетных трансфертов, в том числе обеспечить возможность оценки эффективности использования предоставленных целевых межбюджетных трансфертов;

- обеспечить составление и утверждение «электронного» бюджета, в том числе автоматизировать планирование бюджетных ассигнований;

- обеспечить возможность формирования плановых показателей государственных (муниципальных) заданий, взаимоувязанных с государственными (муниципальными) программами, а также возможность доведения натуральных показателей государственных (муниципальных) заданий через систему Федерального

казначейства до учреждений для реализации последующего контроля достижения плановых показателей;

- обеспечить возможность оперативного мониторинга исполнения государственных программ и государственных (муниципальных) заданий, что обеспечит оценку необходимости оптимизации сети учреждений на основе сопоставления плановых и фактических показателей государственных (муниципальных) заданий, а также создать информационную базу для поддержки принятия обоснованных решений о необходимости осуществления бюджетных инвестиций и (или) закупки услуг;

- обеспечить общественный контроль за исполнением государственных (муниципальных) программ, государственных (муниципальных) заданий и подотчетность органов государственной власти и местного самоуправления.

При формировании системы управления государственными финансами в рамках управленческого блока «Программно-целевое планирование, составление и доведение бюджета» предусматривается:

- создание инструментов для планирования государственных (муниципальных) программ;

- создание инструментов для обеспечения возможности планирования стоимости услуг, качественных и количественных параметров государственных (муниципальных) заданий;

- создание инструментов для планирования бюджетных инвестиций;

- создание инструментов для планирования общего объема и распределения межбюджетных трансфертов на основе интеграции процессов программно-целевого планирования всех публично-правовых образований;

- создание инструментов для мониторинга результатов исполнения государственных (муниципальных) программ, бюджетных инвестиций, государственных (муниципальных) заданий;

- обеспечение «публичного» доступа к информации о государственных программах, основных показателях государственных (муниципальных) заданий по каждому государственному (муниципальному) учреждению.

В рамках реализации данного управленческого блока должны быть созданы следующие единые информационные базы и реестры (регистры):

- информационная база государственных (муниципальных) программ;
- информационная база государственных (муниципальных) заданий;
- реестр расходных обязательств публично-правовых образований.

Таким образом, представленная архитектура управленческого блока «Программно-целевое планирование, составление и доведение бюджета» предусматривает интеграцию автоматизированной системы управления государственными финансами с внешними информационными системами планирования расходов хозяйствующих субъектов, а также, в случае отсутствия у соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), органов управления государственными внебюджетными фондами собственных информационных систем, – предоставление опциональных информационных сервисов в части программно-целевого планирования, составления и доведение бюджета.

Централизованные функциональные подсистемы АСУ ГФ включает подсистему ведения регистров (реестров), которая предназначена для централизованного ведения единых реестров, регистров и информационных баз, необходимой нормативно-справочной информации, используемых другими функциональными подсистемами АСУ ГФ и информационными системами, входящими в интегрированную среду управления государственными финансами.

Учетная подсистема включает следующие приложения:

- регистрация и доведение бюджетных данных – приложение предназначено для доведения бюджетных данных и «натуральных» показателей государственных заданий до органов власти, органов местного самоуправления, государственных (муниципальных) учреждений, а также для регистрации показателей Сводной бюджетной росписи (бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств);
- управление поступлениями – приложение предназначено для учета и распределения поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, учета привлечений источников финансирования дефицита бюджета и возвратов по ранее размещенным финансовым

активам, сопоставления информации о начисленных и фактически уплаченных средствах в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- управление выплатами – приложение предназначено для санкционирования, проведения и учета кассовых расходов, платежей по погашению источников финансирования дефицита бюджета и размещению финансовых активов, включая оплату счетов (счетов-фактур) по контрактам, социальные выплаты, выплаты заработной платы государственным (муниципальным) служащим и прочие выплаты;

- управление государственными (муниципальными) закупками – приложение предназначено для размещения заказов и учета заключенных контрактов и их исполнения, в том числе в части формирования планов-графиков закупок, подготовки и санкционирования Извещений на проведение торгов, формирования и ведения Реестра контрактов и соответствующих бюджетных обязательств, регистрации актов выполненных работ, поставленных товаров, оказанных услугах, регистрации счетов (счетов-фактур) и их акцепта, ведения и использования справочника номенклатур товаров, работ, услуг;

- бюджетный учет и формирование отчетности – приложение предназначено для учета операций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов и учета операций по организации исполнения бюджетов, формирования бюджетной отчетности, регистрации управленческой отчетности учреждений и консолидации отчетности;

- подсистема программно-целевого бюджетирования – подсистема предназначена для составления и ведения федерального бюджета, в том числе для планирования бюджетных инвестиций, расчета межбюджетных трансфертов, формирования государственных программ/подпрограмм, с учетом стоимости услуг/функций, включая мероприятия по их реализации, сроки реализации, расходы на реализацию, целевые индикаторы и ожидаемые результаты государственных (муниципальных) программ/подпрограмм; для формирования сводных показателей государственных заданий, ведения Сводной бюджетной росписи;

- подсистема управления долгом и финансовыми активами – подсистема предназначена для планирования и учета операций по заимст-

ованиям и размещениям временно свободных средств федерального бюджета, в том числе в части формирования программ заимствований и размещений финансовых активов, учета операций по привлечению и размещению средств, ведению Долговой книги и аналитическому учету финансовых активов;

– подсистема кассового планирования – подсистема предназначена для формирования кассового плана исполнения бюджета и оценки потенциальных кассовых разрывов и временно свободных бюджетных средств;

– информационно-аналитическая подсистема – подсистема предназначена для накопления и использования статистических данных, применяемых в сфере управления государственными финансами и сформированных в рамках функциональных блоков АСУ ГФ, а также с использованием внешних источников информации, мониторинга и оценки результативности и эффективности деятельности публично-правовых образований;

– подсистема моделирования – подсистема предназначена для применения инструментов ситуационного моделирования, проведения сценарных расчетов по заданным критериям в процессе управления государственными финансами, в том числе для оценки эффекта от изменения бюджетного законодательства, социально-экономического эффекта от введения социальных льгот, изменения их параметров и т.д.

Портал государственных (муниципальных) финансов включает:

– внешний портал – предназначен для публикации информации о деятельности публично-правовых образований, в том числе информации о результатах деятельности государственных (муниципальных) учреждений, о выполнении ими государственных (муниципальных) заданий и об использовании закрепленного за ними имущества;

– общероссийский официальный сайт – предназначен для обеспечения публичного доступа к информации о планах-графиках закупок, размещенных заказах, заключенных и исполненных контрактах, для выставления контрагентами по государственным (муниципальным) и иным договорам счетов (счетов-фактур) в адрес государственных (муниципальных) и иных заказчиков.

Таким образом, концептуальные положения формирования инновационной модели управления информационными потоками в сфере государственных казначейских услуг базируются на общих принципах интеграции этих услуг в рамках единого информационного поля.

Список литературы

1. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212) // СПС «Гарант».
2. Информационное общество (2011–2020 годы): Государственная программа Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р) // СПС «Гарант».
3. Юртаев А.Н. Основные принципы построения архитектуры «электронного правительства» на региональном уровне // Вестник Казанского технологического университета. – 2008. – № 3 – С. 220–229.

В редакцию материал поступил 03.05.11

Ключевые слова: государственные казначейские услуги, модели управления государственными казначейскими услугами, инновационные модели управления государственными финансами, управленческий процесс, информационная среда, эффективность государственного управления.
