

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНАЛІЗУ ТА ЕКСПЕРТИЗИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ АІАС “ДЕРЖБЮДЖЕТ”

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 3(22), с. 27–33

Розкриваються методологічні проблеми інформатизації бюджетного процесу в Україні, досвід застосування автоматизованої інформаційно-аналітичної системи “Держбюджет” Міністерства фінансів України в бюджетному процесі, а також методологічні проблеми організаційно-технічного забезпечення аналізу та експертизи державного бюджету з використанням комп’ютерної технології обробки даних.

Методологічні та організаційні проблеми впровадження інформаційних технологій у бюджетний процес, а також використання комп’ютерних технологій обробки даних при здійсненні контрольних повноважень, при виконанні органами державного фінансового контролю, Рахункової палати, фахівцями-експертами інших державних і недержавних установ аналітичної та експертної роботи щодо державного і місцевих бюджетів досліджуються вітчизняними науковцями в різних аспектах, пов’язаних з удосконаленням державного управління бюджетними ресурсами країни та їх цільовим використанням, недопущенням правопорушень та зловживань з бюджетними коштами на всіх рівнях функціонування бюджетної системи України.

Розглянемо історично методологічні та організаційні проблеми впровадження засобів інформатизації в бюджетний процес в Україні, з’ясуємо та визначимо шляхи їх вирішення, а також методологію використання комп’ютерних технологій обробки даних при здійсненні контрольних повноважень, виконанні аналітичної та експертної роботи фахівцями державних і недержавних експертних установ, пов’язаної з формуванням, розглядом, виконанням та наданням звітності про виконання державного і місцевих бюджетів України.

Інформатика і бюджетний процес

Термін “інформатика” було вперше введено у наукову термінологію французькими вченими на початку 70-х років минулого століття. В англomовних країнах паралельно використовується термін “комп’ютерна наука”, що має аналогічний зміст. Інформатика — це наука, що вивчає структуру і загальні властивості інформації, а також загальні закономірності її створення, передання та використання у різних сферах діяльності і суспільства [3].

Інформатику можна розглядати, з одного боку, як фундаментальну природну науку, що вивчає структуру і загальні властивості інформації, питання, пов’язані з процесами збирання, передання, перетворення і використання інформації. Вона формулює єдині, загальні закони обробки інформації для різних сфер діяльності людини. Ці закони носять загальнонауковий характер та єдині у своїх виявах для різних галузей наукових знань.

З іншого боку, інформатика має яскраво виражений прикладний характер, пов’язаний з функціонуванням цілком конкретних інформаційних технологій і систем, орієнтованих на задоволення прикладних інформаційних потреб суспільства. У цьому значенні інформатика формулює цілком конкретні методи і правила проектування і

створення систем обробки інформації, технології використання цих систем для розв'язання прикладних задач автоматизації рутинних обчислювальних і логічних процедур. З точки зору предметної галузі інформатика — це наука, що вивчає комп'ютери, принципи їх побудови, роботу і практичне застосування при обробленні інформації. Крім цього, інформатика включає в себе питання теоретичних і практичних аспектів проектування обчислювальних систем, електроніки, математики і логіки [3].

Ядром інформатики як прикладного науково-го напрямку є інформаційна технологія — організована сукупність конкретних технічних і програмних засобів, за допомогою яких з високою швидкістю виконуються різні операції, розподіл даних та забезпечується можливість доступу до джерел інформації (баз даних) незалежно від місця їх розташування.

Прикладною метою інформатики є розробка ефективніших методів використання інформаційних потоків і визначення шляхів оптимізації процесів практичного використання інформації для прийняття оптимальних управлінських рішень керівником відповідного рівня.

Поняття “інформаційна технологія” та “інформаційна система” тісно пов'язані між собою,

оскільки “інформаційна система” — це деяка організована сукупність різних інформаційних технологій, орієнтованих на безпосередні потреби конкретного споживача цих технологій. Автоматизовані інформаційні системи — це системи, робота яких характеризується наявністю як ручних операцій (як правило, при введенні первинної інформації), так і автоматичних, що виконуються за допомогою засобів обчислювальної техніки [3]. Їх застосування в бюджетному процесі дає змогу ефективніше забезпечувати оперативність, підвищувати обґрунтованість та ефективність управлінських рішень щодо підготовки проекту бюджету, оптимального розподілу і використання бюджетних коштів, здійснювати контроль за їх використанням та своєчасно надавати звітність про виконання бюджету.

Інформатизація бюджетного процесу в Україні — це процес застосування досягнень інформатики для підтримки і вдосконалення бюджетного процесу на всіх його етапах. У сукупності методологічно для цілей інформатизації етапи бюджетного процесу в Україні відповідно до вимог Бюджетного кодексу України можна подати у вигляді таблиці [1].

Перші спроби інформатизації процедур бюджетного процесу в Україні були зроблені ще в

Коротка характеристика етапів бюджетного процесу

Термін	Проект бюджету на наступний рік (складання, затвердження)	Бюджет поточного року (виконання)	Бюджет на минулий рік (звіт)
1	2	3	4
Січень	Підготовка попереднього прогнозу основних макропоказників економічного і соціального розвитку на наступний рік (Мінекономіки) Розробка основних напрямів бюджетної політики на наступний рік (Мінфін, Кабмін) Підготовка проекту заходів, що мають забезпечити реалізацію основних засад бюджетної політики в проекті державного бюджету на наступний рік, та бюджетного календаря щодо складання проекту державного бюджету на наступний рік (Мінфін)	Виконання тимчасового розпису державного бюджету на I квартал поточного року (Мінфін Держказначейство, головні розпорядники) Складання розпису державного бюджету на поточний рік (Мінфін, головні розпорядники) Затвердження кошторисів бюджетних установ і організації (розпорядники бюджетних коштів)	Складання оперативного звіту про виконання зведеного та державного бюджету за минулий рік (Держказначейство)
Лютий	Здійснення попередніх оцінок доходів проекту зведеного і державного бюджетів на наступний рік та державних запозичень і погашення основної суми боргу (фінансування) державного бюджету (Мінфін) Розробка попередніх показників видатків проекту зведеного і державного бюджетів на наступний рік (Мінфін)		
Березень	Подання до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо показників проекту зведеного та державного бюджетів на наступний рік. Формування міжбюджетних взаємовідносин та необхідних структурних заходів щодо доходної та видаткової частини бюджету (Мінфін)		Розгляд підсумків виконання зведеного і державного бюджетів за минулий рік на засіданні Кабінету Міністрів (Мінфін)

1	2	3	4
Квітень	Розгляд і схвалення загального обсягу доходів, видатків і фінансування проекту бюджету та меж видатків головним розпорядником (Кабінет Міністрів)		Підготовка детального звіту про виконання зведеного та державного бюджетів за минулий рік для подання Верховній Раді України (Мінфін)
Травень	Доведення до головних розпорядників узгоджених Кабінетом Міністрів України бюджетних меж на наступний рік (Мінфін)		
Червень	Підготовка бюджетних запитів та подання Міністерству фінансів України (головні розпорядники) Уточнення прогнозу основних макропоказників економічного і соціального розвитку на наступний рік (Мінекономіки) Розгляд, узгодження бюджетних запитів виходячи з прогнозу бюджетних ресурсів на наступний рік (Мінфін, головні розпорядники)		
Липень	Розробка проекту Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" (Мінфін)		
Серпень	Подання Кабінету Міністрів України проекту Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" з необхідними роз'ясненнями (Мінфін)	Оцінка очікуваного виконання бюджету поточного року виходячи з підсумків виконання бюджету за перше півріччя (Мінфін)	
Вересень	Подання проекту Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" до Верховної Ради України (Кабінет Міністрів)		
Жовтень	Розгляд проекту Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" (Верховна Рада України)		
Листопад	Доопрацювання проекту Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" з урахуванням схвалених Верховною Радою України пропозицій (Кабінет Міністрів, Мінфін, головні розпорядники)	Оцінка очікуваного виконання бюджету поточного року виходячи з підсумків виконання бюджету за 9 місяців поточного року (Мінфін)	
Грудень	Прийняття Закону України "Про Державний бюджет України на наступний рік" (Верховна Рада України) Складання тимчасового розпису державного бюджету на I квартал наступного року (Мінфін)	Аналіз виконання бюджету поточного року (щомісяця)	

1998 р. Міністерством фінансів України до виконання цього завдання були залучені фахівці представництва компанії "Varents Group" в Україні, які діяли в рамках програми "Фіскальні реформи", цілями та змістом якої було сприяння проведенню в Україні фіскальної реформи і створення інфраструктури державних фінансів.

У результаті було отримано певне програмне забезпечення, яке складалося з кількох розрізаних програм, кожна з яких супроводжувалась окремо і не забезпечувала достатній рівень автоматизації та захисту інформації. Проте було набуто певного досвіду. Саме набутий досвід і технічне переоснащення фінансових органів України дозволили розпочати розробку нового більш функціонального програмного забезпечення, яке б характеризувалося дотриманням наступних принципів:

- розподіленості з виокремленням серверної та клієнтської частини програмного забезпечення;
- підвищеної захищеності інформації;
- застосування розвинених засобів аналітичної обробки даних;
- уніфікованості;
- підвищеної надійності;
- повноти охоплення процедур бюджетного процесу.

Всі ці технологічні принципи були закладені в основу розробки автоматизованої інформаційно-аналітичної системи "Держбюджет" (далі — АІАС "Держбюджет"). Автоматизована система "Держбюджет" — це інформаційно-аналітична система підтримки бюджетного процесу, яка стала ефективним інструментом для забезпечення

оперативної та узгодженої підготовки матеріалів до проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2002 рік” і наступні роки. Загалом АІАС “Держбюджет” складається з клієнтської частини, робочого місця адміністратора, сервера застосувань та основного сервера баз даних. Клієнтська частина взаємодіє безпосередньо тільки із сервером застосувань.

Розроблена система постійно вдосконалюється, проте вже зараз вона встановлена в усіх структурних підрозділах Міністерства фінансів України, відповідних підрозділах у регіонах, у головних розпорядників бюджетних коштів, які беруть участь у бюджетному процесі, та охоплює всі найголовніші його напрямки.

Багаторівневе програмне забезпечення АІАС “Держбюджет” — це розподілена система доступу до бази даних. Вона вимагає наявності:

- 1) сервера бази даних (БД), який забезпечує функціонування бази даних та виконання ним безпосередньої обробки запитів користувачів;
- 2) сервера застосувань, який складає програмне забезпечення проміжного типу;
- 3) набору клієнтських програмних засобів.

Сервер застосувань призначений для організації централізованого під’єднання клієнтів системи до сервера баз даних, а також для побудови звітів і ведення системного журналу.

Програмний комплекс АІАС “Держбюджет” складається з двох частин, кожна з яких включає кілька програмних компонентів:

- а) програмне забезпечення центрального рівня:
 - комплекс для формування пропозицій у розрізі головних розпорядників коштів;
 - комплекс для складання проекту Державного бюджету України;
 - комплекс для складання розпису доходів, фінансування та асигнувань;
 - комплекс для аналізу виконання Державного бюджету України;
- б) програмне забезпечення для головних розпорядників коштів:
 - комплекс для формування пропозицій у розрізі головних розпорядників коштів;
 - комплекс для складання бюджетних запитів;
 - комплекс для виконання розпису асигнувань.

На сьогодні АІАС “Держбюджет” забезпечує наступне:

- складання проекту державного бюджету на плановий рік (формування прогнозу доходів

бюджетів, фінансування державного бюджету, міжбюджетних трансфертів, видатків місцевих бюджетів, розрахунок граничних обсягів видатків, формування бюджетних запитів розпорядниками коштів, формування пропозицій структурних підрозділів Міністерства фінансів до текстової частини проекту Закону про державний бюджет, пояснювальної записки до проекту державного бюджету розвитку, аналіз пропозицій Комітету Верховної Ради України з питань бюджету до показників проекту державного бюджету);

- складання тимчасового розпису та розпису державного бюджету (формування щомісячного прогнозу доходів, фінансування, міжбюджетних трансфертів державного бюджету, розрахунок щомісячних обсягів видатків, складання розпису головними розпорядниками, внесення змін до розпису);
- аналіз виконання бюджету (комплекс звітності на основі планових (розпис і зміни до нього) та фактичних (щоденних, щомісячних даних від Держказначейства про виконання доходної та видаткової частин Державного бюджету) показників);
- звітність (у тому числі на основі аналітичних матеріалів щодо видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів).

Основні завдання, які було вирішено внаслідок упровадження АІАС “Держбюджет”:

- удосконалено процес підготовки проекту державного бюджету на основі забезпечення багатоваріантного підходу до його складання, розроблено аналітичні моделі для порівняння варіантів;
- стандартизовано та автоматизовано процес збирання показників для розроблення пропозицій до проекту державного бюджету, складання проекту бюджету та розпису бюджету;
- уніфіковано процес автоматизованої підготовки документів розпорядниками коштів та обміну інформацією між головними розпорядниками коштів і Міністерством фінансів;
- сформовано інтегровану базу даних бюджетної інформації в частині складання і розпису бюджету, забезпечено єдині методологічні принципи формування і використання цієї інформації спеціалістами центрального апарату Міністерства фінансів;

- забезпечено реалізацію єдиних принципів формування і використання бюджетної інформації та оперативний доступ до бази даних фахівців Міністерства фінансів.

Захист інформації від несанкціонованого втручання в АІАС “Держбюджет” забезпечується тим, що клієнти мають доступ до сервера застосувачів, де адміністратор цього сервера та баз даних встановлює відповідні режими доступу до інформації.

За рахунок використання програмного забезпечення проміжного рівня — сервера застосувачів забезпечується ефективна взаємодія з центральною базою даних багатьох користувачів. Сервер застосувачів бере на себе логіку управління потоком даних, дозволяє керувати запитами користувачів та результатами цих запитів, розмежуванням доступу, збереженням цілісності даних. Використання сервера застосувачів дає змогу впровадити централізовану спільну для всіх клієнтів логіку та надати клієнтам інтерфейсу до стандартних функцій системи.

Організаційно-технічне забезпечення експертизи та аналізу Державного бюджету України з використанням комп’ютерної технології обробки даних

Під час проведення уповноваженим фахівцем експертизи чи аналізу Державного бюджету України, місцевих бюджетів, здійснення відповідних контрольних заходів, пов’язаних з виконанням як бюджетних процедур, так і бюджету в цілому, він має провести відповідне дослідження за відповідною програмою. Зміст програми дослідження залежить передусім від мети такого дослідження, а також від питань, на які фахівець-експерт повинен дати відповідь [4; 6].

Так, наприклад, коло питань, що їх може вирішувати судово-бухгалтерська експертиза бюджетних відносин, залежить від конкретних фактів порушень, виявлених під час ревізій і перевірок, які стали предметом розслідування правоохоронних органів чи розгляду судом та потребують застосування спеціальних знань у сфері економіки, бухгалтерського обліку та бюджетного законодавства. Ці питання формулюються слідчими (судами) і визначають подальші дії експерта при проведенні відповідного дослідження та обсяг досліджуваних ним документів, матеріалів перевірок і ревізій та ін. [6].

Питання, які ставляться на розгляд судово-бухгалтерської експертизи, по суті можуть бути однакові як для ревізорів, так і для експертів, од-

нак вони різні за формою. Це пояснюється характером завдань, які стоять перед ревізорами та експертами, їх різним процесуальним становищем, у тому числі обов’язками: ревізори встановлюють, чи мали місце порушення та які саме, визначають розмір матеріальних збитків, а експерти проводять дослідження для перевірки та документального підтвердження тільки тих порушень, відносно яких перед ними слідством (судом) конкретно поставлені питання та надані відповідні документи на паперових носіях чи в електронному вигляді.

Досліджуючи питання формування бюджету та його виконання відповідним державним органом чи бюджетною установою, фахівцям-експертам, службовим особам органів державного фінансового контролю також доводиться передбачати у програмі дослідження використання необхідної інформації, яка міститься в електронному вигляді (кошториси, звіти, довідники, бухгалтерські реєстри, розрахункові банківські документи та ін.). Доступ до такої інформації, користування засобами електронного зберігання та обробки інформації, а також її належне документування фахівцем-експертом чи службовою особою органу державного фінансового контролю, на наше тверде переконання, має здійснюватися за відповідними правилами, що випливають із вимог чинного законодавства України та відповідних стандартів, що регламентують питання роботи з відповідними електронними базами даних і знань.

Слід зазначити, що основні методологічні засади вживання контрольних заходів в умовах електронного зберігання і обробки інформації, яка підлягає дослідженню під час проведення експертизи, ревізії чи перевірки, визначаються Стандартом державного фінансового контролю № 5, який затверджено наказом Головки КРУ України від 9 серпня 2002 р. № 168 [5].

Цей Стандарт контролю визначає загальні засади вживання контрольних заходів щодо суб’єктів господарювання, які застосовують засоби електронного зберігання і обробки інформації у фінансово-господарській діяльності, при веденні бухгалтерського обліку та складанні фінансової звітності.

Основним принципом застосування норм Стандарту є необхідність дотримання режиму спеціальних обмежень, установлених законодавством, передусім при роботі з таємною інформацією.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади самостійно розробляють методичні

прийоми вживання контрольних заходів в умовах електронного зберігання і обробки інформації з огляду на специфіку загальних способів та методичних прийомів фінансового контролю, які ними застосовуються відповідно до законодавства, та дотримання вимог щодо збереження інформації від несанкціонованого втручання та спотворення її.

Норми стандарту поширюються на суб'єкти господарювання, які застосовують засоби електронного зберігання і обробки інформації, в частині їх зобов'язань щодо забезпечення вживання суб'єктами державного фінансового контролю контрольних заходів.

Основні методологічні засади доступу і користування засобами електронного зберігання та обробки інформації суб'єкта господарювання

Службові особи суб'єктів державного фінансового контролю під час вживання контрольних заходів мають право користуватися засобами електронного зберігання та обробки інформації, що застосовуються суб'єктами господарювання в процесі здійснення фінансово-господарської діяльності, ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Під час вживання контрольних заходів вони можуть використовувати службові портативні засоби електронного зберігання та обробки інформації.

Інформація в електронному вигляді суб'єкта господарювання може перенестися на портативні засоби електронного зберігання та обробки інформації або на інші власні носії електронної інформації службової особи суб'єкта державного фінансового контролю лише з відома керівника суб'єкта господарювання та в подальшому використовуватися виключно в рамках контрольного заходу [5].

Службові особи суб'єкта господарювання, на якому проводиться контрольна перевірка, зобов'язані забезпечити посадових осіб суб'єктів державного фінансового контролю доступом до своїх засобів електронного зберігання та обробки інформації, що міститься в цих засобах суб'єкта господарювання. Службова особа суб'єкта державного фінансового контролю перед початком вживання контрольного заходу повинна впевнитися у достовірності і цілісності інформації, що

міститься в засобах електронного зберігання та обробки інформації суб'єкта господарювання, яка підлягатиме опрацюванню.

Службова особа суб'єкта державного фінансового контролю повинна мати необхідні знання і досвід роботи з електронною обчислювальною технікою, електронними інформаційними ресурсами та програмним забезпеченням і дотримуватися встановлених технічних правил користування.

Службові особи суб'єктів державного фінансового контролю повинні дотримуватися вимог оперативності та економічності при використанні обчислювальної техніки та електронних ресурсів обробки даних суб'єкта господарювання.

Для оформлення службовими особами суб'єктів державного фінансового контролю офіційної та додаткової документації за результатами контрольних заходів, проведених в умовах застосування суб'єктом господарювання засобів електронного зберігання та обробки інформації, необхідна для документування інформація переноситься на паперові носії та належним чином завіряється власним підписом службової особи та підписами керівника та інших відповідальних осіб суб'єкта господарювання.



Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. №25 42-III // Уряд. кур'єр. — 2001. — № 131.
2. Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби. — Т. 3. — К.: Дія, 2002. — 582 с.
3. Кульгін М. Технологія корпоративних мереж "Енциклопедія. — СПб.: Пітер, 2000. — 700 с.
4. Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стан міжбюджетних розрахунків у 2003–2004 роках: Затв. постановою Колегії Рахункової палати України від 27 черв. 2004 р. №17-2. — К.: Рахункова палата України, 2004. — Вип. 16.
5. Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна: Затв. наказом Головки КРУ України від 9 серпня 2002 р. № 168; зареєстр. в М-ві юстиції України від 17 вересня 2002 р. № 756/7044.
6. Судово-експертна діяльність: Довідник для суддів / За ред. С. Р. Станік, Л. М. Горбунової, О. Г. Пушенка, Л. М. Голоченко. — К.: Вид. дім "Ін Юре", 2001.

В історичному аспекті висвітлено проблемні питання побудови АІАС “Держ-бюджет”, методологічні принципи бюджетного процесу, які були закладені в основу її побудови та розвитку, а також завдання, які вона має вирішувати в бюджетному процесі України. Досліджено і запропоновано відповідні методологічні підходи до використання результатів комп’ютерної технології обробки даних бюджетів усіх рівнів як при здійсненні контрольних повноважень, так і при виконанні аналітичної та експертної роботи.

В историческом аспекте освещены проблемные вопросы построения АИАС “Гос-бюджет”, методологические принципы бюджетного процесса, которые были положены в основу ее построения и развития, а также задачи, которые она призвана решать в бюджетном процессе Украины. Исследованы и предложены соответствующие методологические подходы к использованию результатов компьютерной технологии обработки данных бюджетов всех уровней как при осуществлении контрольных полномочий, так и при выполнении аналитической и экспертной работы.

In article in historical aspect are taken up problem questions of construction of automatically information analytical system “Hosbudge”, methodological principles of budgetary process which have been put in a basis of its construction and development, and also a problem which it is called to solve in budgetary process of Ukraine. By the author are investigated and offered corresponded methodological approaches to use results of data processing computer technology of budgets at all levels both at realization of control powers, and at performance of analytical and expert work.

Надійшла 10 червня 2009 р.