

Михайло ВІТЕР,
Мирон СЕНДЗЮК,
Олена ТИЩЕНКО

ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Здійснено аналіз процесу інформаційної взаємодії державних органів у системі управління державними фінансами. Визначено та систематизовано види такої взаємодії, проаналізовано проблеми, що виникають при горизонтальній та вертикальній взаємодії органів управління державними фінансами та запропоновано шляхи удосконалення різних видів взаємодії.

Основу системи управління державними фінансами (СУДФ) в Україні складають структури, пов'язані з організацією бюджетного процесу. Головними учасниками СУДФ є: Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Державна фіскальна служба та їх регіональні підрозділи; головні розпорядники коштів; розпорядники коштів.

Важливість розгляду видів інформаційної взаємодії між головними учасниками СУДФ зумовлена недосконалістю сучасного нормативно-правового забезпечення у даній сфері, відсутністю єдиних підходів до організації вказаної інформаційної взаємодії, форматів передавання даних, частим дублюванням інформації тощо. Це суттєво впливає на ефективність функціонування системи управління державними фінансами.

Тому актуальними є дослідження, присвячені розробці сучасних технологій організації електронної інформаційної взаємодії головних учасників СУДФ.

Питанням застосування інформаційних технологій в різних сферах СУДФ присвячені роботи М. Іванова [1], В. Сенченка [2].

Формуванню теоретико-методологічних засад інформаційної взаємодії державних органів присвячені роботи О. Нестеренка [3], В. Алексеєва [4], П. Ліу, А. Четала [5], А. Даниліна, А. Кнутова, Ю. Теслі та інших. Однак недостатньо вивчені і потребують детального дослідження практичні аспекти організації обміну інформацією між учасниками СУДФ.

Метою статті є аналіз і систематизація видів інформаційної взаємодії між головними учасниками СУДФ і визначення шляхів її подальшого вдосконалення.

Під інформаційною взаємодією будемо розуміти обмін інформацією як в паперовій, так і в електронній формі. Такий процес між головними учасниками СУДФ характеризується різноманітністю видів і форм, наявністю великих обсягів даних, залежністю від технологічної інфраструктури тощо.

Для забезпечення детальнішого аналізу процесів взаємодії доцільно виокремити горизонтальну і вертикальну схеми інформаційної взаємодії головних учасників СУДФ [6].

Горизонтальна взаємодія здійснюється на найвищому рівні між центральними органами державної влади і на нижчих рівнях – між їх регіональними підрозділами. Регламентується вона, крім загальнодержавних документів, також міжвідомчими документами. Як приклад горизонтальної взаємодії на рівні центральних органів наведено обмін даними між Міністерством фінансів України (МФУ) та Державною казначейською службою України (ДКСУ), головними учасниками процесу формування і виконання бюджету держави (рис. 1).

Щоденну інформацію від ДКСУ до МФУ формують майже два десятки типів файлів. Формати даних, що передаються: dbf – файли, бази даних Oracle, Excel таблиці, текстові файли [7].

Вертикальна інформаційна взаємодія здійснюється між відповідними центральними органами державної влади та їх регіональними відділеннями, Мінфіном та головними розпорядниками бюджетних коштів тощо.

На рис. 2 показана схема вертикальної інформаційної взаємодії Міністерства фінансів зі своїми регіональними відділеннями, а також відповідними розпорядниками бюджетних коштів.

Аналіз інформаційних потоків СУДФ вказує на доцільність виокремлення таких

видів інформаційної взаємодії учасників СУДФ: нормативно-правова; функціональна (пов'язана з організацією бюджетного процесу); обмін довідковою інформацією; телекомунікаційна.

Нормативно-правова взаємодія полягає, як правило, у формуванні відповідних нормативно-правових документів у сфері СУДФ.

Найперше, це – накази центральних органів-учасників СУДФ, які є обов'язковими для виконання іншими учасниками. Нижче наведено приклади таких наказів:

– наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 “Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів”;

– наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2011 р. № 1789 “Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України”.

– наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938 “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів”;

Функціональна (при організації бюджетного процесу) інформаційна взаємодія

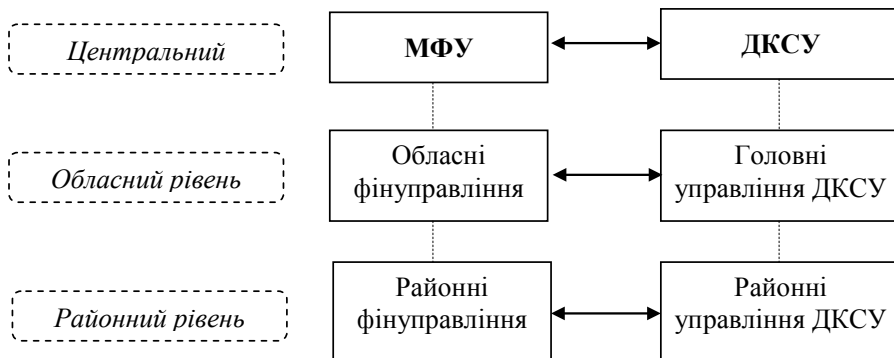


Рис. 1. Схема горизонтальної інформаційної взаємодії між Мінфіном та Державною казначейською службою

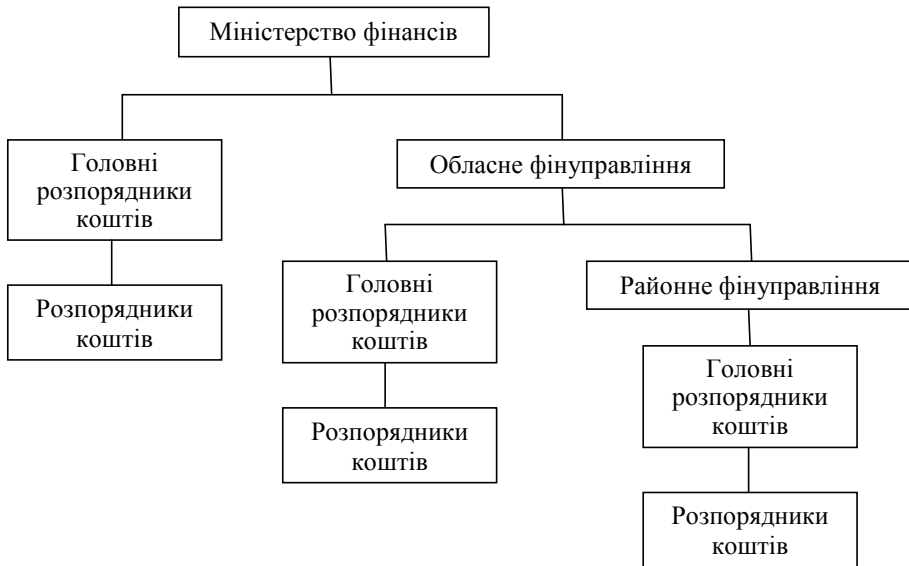


Рис. 2. Вертикальна інформаційна взаємодія в системі МФУ

учасників СУДФ в основному регламентується Бюджетним кодексом, а також відповідними наказами:

1) у рамках горизонтальної схеми взаємодії:

МФУ надає ДКСУ: розпис державного бюджету та зміни до нього; бюджетну класифікацію та зміни до неї; дані про структуру та розміри державного боргу; інформацію про стан заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, залучених державою або під державні гарантії.

ДКСУ надає МФУ: показники виконання державного та місцевих бюджетів; дані щодо погашення та обслуговування державного боргу; інформацію про перерахування до державного бюджету коштів та отримані кредити, залучені державою або під державні гарантії.

МФУ отримує від фінінспекції відомості про порушення витрат бюджетних коштів та відомості про стягнення до державного бюджету при виявленні порушень.

МФУ отримує з Міністерства доходів і зборів: показники податкової звітності платників податків; прогнозні обсяги надходження податків; дані про стан розрахунків зі сплати податків; дані про стан розрахунків зі сплати зборів та обов'язкових платежів тощо.

МФУ надає Міністерству доходів і зборів інформацію щодо боргових зобов'язань за кредитами та інструкції щодо надання прогнозної та звітної інформації.

2) у рамках вертикальної схеми взаємодії:

МФУ отримує від головних розпорядників коштів (ГРК): пропозиції щодо прогнозних обсягів видатків та затверджені показники видатків на плановий рік; бюджетні запити, розпис асигнувань та кошториси; паспорти бюджетних програм та інформацію про їх виконання; проект плану витрат коштів за бюджетними програмами на узгодження;

ГРК отримують від МФУ граничні обсяги видатків та затверджені показники видатків на плановий рік.

ДКСУ отримує від ГРК: пропозиції про відкриті асигнування із загального фонду Державного бюджету за міжбюджетними трансфертами; розподіл відкритих асигнувань; мережу установ та організацій, які отримують кошти з державного бюджету, та реєстри змін до неї.

ГРК отримують від ДКСУ: інформацію про зобов'язання в частині міжбюджетних трансфертів; виписки з рахунку відкритих асигнувань за узагальненими показниками; інформацію щодо стану перерахування міжбюджетних трансфертів у розрізі територій і у розрізі місцевих бюджетів тощо.

У зв'язку з обміном великим обсягом інформації між багатьма учасниками виникають проблеми узгодження шляхів надання інформації, форматів даних, питань захисту інформації тощо.

Для ефективного функціонування баз даних, пов'язаних з бюджетним процесом, необхідна наявність великої кількості довідників та класифікаторів, які потрібно регулярно актуалізовувати та поновлювати [8, 237].

Потреба обміну довідковою інформацією такого типу пов'язана з тим, що різні довідники та класифікатори в СУДФ формують і підтримують в актуальному стані різні його учасники.

Так, наприклад, Держказначейство формує довідник розпорядників коштів державного бюджету, а Мінфін – класифікатори доходів і видатків бюджету, боргу, довідники кодів, фондів і типів бюджетів, довідники кодів цільового призначення тощо [8].

Системи довідкової інформації у різних державних органах ведуться по-різному. Як наслідок, при обміні даними виникають проблеми їх консолідації та породжується безліч “перехідних таблиць” від одних систем нормативно-довідкової інформації до інших.

Телекомунікаційна взаємодія між учасниками СУДФ залежить від обсягів і рівня конфіденційності інформації, яка переда-

ється. Це може здійснюватись засобами корпоративної мережі, Інтернету тощо. Усі центральні органи-учасники СУДФ є користувачами інформаційно-телекомунікаційної системи “Фінанси” [9]. Обмін інформацією в ній може здійснюватися:

– регламентовано – відповідно до нормативно-правових актів Міністерства фінансів України, спільних нормативно-правових актів користувачів Системи або укладених угод та протоколів до цих угод.

– у порядку ініціативи – за наявності в користувача Системи нової інформації для заінтересованої сторони;

– на запит – користувачем Системи готується запит щодо необхідної інформації до іншого користувача Системи.

Автоматизований доступ до відповідних ресурсів баз даних забезпечується шляхом файлового обміну між користувачами та/або шляхом безпосереднього звертання до них. Конкретний шлях автоматизованого доступу визначається в нормативно-правових актах Міністерства фінансів України, спільних нормативно-правових актах користувачів або укладених угодах та протоколах до цих угод.

Файловий обмін здійснюється за допомогою файлів, типи та структури яких визначаються в нормативно-правових актах Міністерства фінансів України, спільних нормативно-правових актах користувачів або укладених угодах та протоколах до цих угод.

Передавання інформації засобами телекомунікаційних мереж вимагає наявності відповідного рівня захисту (криптографічного чи за допомогою електронного цифрового підпису). На жаль, поки що в системі інформаційної взаємодії СУДФ ці елементи відсутні.

У результаті дослідження доходимо висновку, що систематизація схем і форм інформаційної взаємодії учасників СУДФ дозволяє здійснити більш детальніший аналіз

її функціональних особливостей, виявити проблемні питання і шляхи їх вирішення.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що горизонтальна взаємодія між головними учасниками СУДФ, за винятком МФУ і ДКСУ, здійснюється лише на центральному рівні. Тому узгодження процедур і форматів обміну повинно відбуватись саме на цьому рівні.

Для підвищення ефективності вертикальної взаємодії необхідно перейти на використання сучасних веб-технологій: формування і супроводження усіх баз даних здійснювати на центральному рівні, а доступ до них нижчим рівням надавати засобами Інтернету. Це забезпечить не лише істотну економію коштів, а й належний рівень захисту інформації.

Виділення нормативно-правової взаємодії показало потребу в стандартизації процедур організації обміну даними між органами державної влади.

Розв'язання проблеми узгодження нормативно-довідкової інформації потребує створення єдиної державної системи нормативно-довідкової інформації, розвитку системи бюджетної класифікації, приведеної у відповідність із міжнародними стандартами.

Для забезпечення належного захисту інформації в телекомунікаційних мережах СУДФ в обов'язковому порядку потрібно використовувати електронний цифровий підпис.

Література

1. Іванов М. М. Інформаційно-аналітична система моделювання формування доходної частини місцевого бюджету // *Економіка: проблеми теорії та практики*. – Д., 2002. – Вип. 154. – С. 229-233.
2. Сенченко В.Р. Інформаційно-аналітична технологія підтримки контролю виконання державного бюджету // *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. – К., 2002. – Том 4, №4. – С. 35–47 с.
3. Нестеренко О. В. Основні засади забезпечення інформаційної взаємодії автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади // *Зв'язок*. – 2005. – № 5. – С. 2–6.
4. Моделювання процесів обміну інформацією в інтегрованій міжвідомчій інформаційній системі / В. А. Алексєєв, С. А. Ільїн, В. С. Терещенко // *Проблеми програмування*. – 2006. – № 2–3. – С. 548–559.
5. Peng Liu, Amit Chetal. Trust-based secure information sharing between Federal Government Agencies // *Journal of the American society for information science and technology*. – 56(3): 283–298.
6. Нормативно-правове забезпечення інформаційної взаємодії органів державної влади при організації бюджетного процесу / М. Б. Вітер, М. А. Сендзюк, О. В. Тищенко // *Вісник Львівської державної фінансової академії*. – 2013. – № 24. – С. 20–27.
7. Наказ Міністерства фінансів України від 29.06.2005 р. № 490 “Про затвердження формату та регламенту обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Державним казначейством України у новій редакції” (зі змінами). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/control/uk/publish>.
8. Сендзюк М. А., Вітер М. Б. Інформаційні системи і технології в економіці: Навч. посібн. – К.: КНЕУ, 2011. – 422 с.
9. Наказ Міністерства фінансів України від 16.07.2008 р. № 943 “Про затвердження Порядку обміну фінансово-економічними даними в інформаційно-телекомунікаційній системі “Фінанси” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0713-08>