

0- 797247

На правах рукописи



**ЕРЖЕНИН РОМАН ВАЛЕРЬЕВИЧ**

**ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ  
БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА  
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством: управление инновациями

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

**Иркутск – 2012**

**Работа выполнена, обсуждена и рекомендована к защите  
на кафедре автоматизированных систем  
НИУ ГОУ ВПО «Иркутский государственный технический университет»**

**Научный руководитель:** доктор экономических наук, профессор,  
профессор кафедры автоматизированных  
систем ИрГТУ  
Гутгарц Римма Давыдовна

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный экономист РФ, заведующий  
кафедрой статистики и экономического  
анализа Байкальского государственного  
университета экономики и права  
Ованесян Сергей Суренович;

доктор экономических наук, доцент,  
декан Сибирско-американского факультета  
менеджмента Иркутского государственного  
университета  
Грошева Надежда Борисовна

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



**Ведущая организация:** ФГОБУ ВПО Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации,  
кафедра «Финансы»

Защита состоится 29 мая 2012 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета  
ДМ 212.073.08 в Иркутском государственном техническом университете по ад-  
ресу: 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, корпус «К», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научно-технической библиотеке НИУ  
ГОУ ВПО «Иркутский государственный технический университет»,  
с авторефератом – на официальном сайте университета [www.istu.edu](http://www.istu.edu)

Отзывы на автореферат отправлять по адресу: 664074, г. Иркутск, ул. Лермон-  
това, 83, ученому секретарю диссертационного совета ДМ 212.073.08.

Автореферат разослан                    «27» апреля 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного  
совета, кандидат экономических наук,  
профессор

Г.М. Берегова

A handwritten signature in black ink.

**Актуальность темы исследования.** С развитием инновационных информационных технологий, с появлением все более совершенной вычислительной техники и методов её использования, осознанием информации как стратегически важного ресурса и усилением тенденций к её интеграции все более актуальными становятся задачи объединения и обмена разнородными информационными продуктами, а также создание конкурентоспособных программных средств и технологий по их внедрению.

Задачи повышения эффективности государственного управления и использования информационных технологий находятся в самом центре внимания руководства страны, широкого круга ученых и специалистов различных отраслей знаний и видов деятельности. При разработке новых концепций, методологии и средств решения тактических, стратегических и управленческих задач, для повышения результативности их используются различные методы, модели и инструментари, диапазон которых постоянно расширяется.

Исследователям государственного управления в настоящее время представлена широкая возможность в изучении сложных вопросов информатизации общества в период динамичного развития технологий, глобализации сетевых коммуникаций, воздействия прогресса на трансформацию процесса управления. Системное видение развития информатизации государства на смене старых отношений и внедрения новых систем управления до последнего времени практически не было так привлекательно для изучения, как сейчас.

Сектор государственного управления финансами, являющийся частью государственного сектора управления, занимает значительное место и в российской экономике. Колоссальные ресурсы, перераспределяемые через бюджетную систему, налагают большую ответственность за эффективное управление ими и за их рациональное использование. На протяжении последнего десятилетия в России осуществляется модернизация всей системы управления государственными финансами. Результатами проводимой бюджетной реформы можно считать: четкое разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями; модернизацию системы управления бюджетом и бюджетными обязательствами; внедрение современных систем государственного учета и финансовой отчетности.

Между тем процесс реформирования бюджетной системы России продолжается: отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенций между федеральным и территориальным уровнями власти, органами местного самоуправления; принимаются правительственные документы, направленные на совершенствование бюджетного процесса. Однако теория технологии управления государственными финансами применительно к современной России все еще недостаточно разработана, что вызывает, в первую очередь, исключительно практические трудности, возникающие в ходе осуществления бюджетного переустройства.

Кроме того, несмотря на готовность общества и его отдельных структур к активному применению информационных технологий и коммуникаций, реаль-

ное их внедрение и использование является все еще достаточно проблематичным вследствие самых разных причин.

Преобладающее большинство населения нашей страны расселено в муниципальных образованиях и получение им медицинского обслуживания, образования и других государственных услуг является источником непрерывного накопления колоссальной по объему учетной информации о финансово-хозяйственной деятельности учреждений, оказывающих эти услуги.

Современная муниципальная учетная информационная система, в основе которой заложен бюджетный учет, должна одновременно обеспечивать информационной поддержкой всех заинтересованных пользователей управленческой сферы в принятии решений и одновременно создавать условия для повышения эффективности как муниципального, так и всего государственного управления в целом. Сущность бухгалтерской работы и ее исторический опыт показывают, что она с наибольшей полнотой и точностью отражает все аспекты деятельности организаций с учетом экономических законов, юридических норм и правил. При этом, несмотря на динамически изменяющиеся правила ведения учета разработки в области теории бюджетного учета отстают от объективно возникающих практических проблем. Такими в настоящее время являются: «разрыв» между отчетной и учетной информацией; проблемы недостаточного использования возможностей информационных технологий в учете; несовершенство технологий разработки автоматизированных систем и проблем их адаптации к условиям конкретной организации; отсутствие знаний, навыков и умений вести современный учет на должном уровне; существенные проблемы в системе подготовки и переподготовки специалистов.

За последние годы в России разработано очень большое количество программных комплексов для управления общественными финансами, обеспечивающих преимущественно автоматизацию бюджетного учета в государственных и муниципальных учреждениях. Но ведение учета и формирование отчетности – это лишь две функции отдельной части бюджетного процесса – процесса исполнения бюджета. Крайне мало разработчиков, которые создали за это время универсальные и комплексные решения для полной автоматизации бюджетного процесса муниципального образования. Кроме того, во-первых, большинство представленных на рынке решений имеют низкий уровень методологической проработанности, во-вторых, даже такого рода решения не всегда могут профессионально оцениваться и использоваться низкоквалифицированными специалистами поселений и городов. Вследствие этого колоссальные финансовые средства государственного бюджета, затрачиваемые на информатизацию бюджетных процессов, расходуются крайне неэффективно.

Таким образом, актуальность настоящего исследования заключается в предложении инновационных подходов к организации ведения учета и к способам ввода и обработки информации о финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов муниципальных образований, в разработке критериев результативности внедрения информационных систем и единых требований к системам управления общественными финансами.

## **Состояние научных исследований и степень разработанности темы.**

Особую роль в исследовании международных тенденций, поисков новых методов оценки эффективности государственного управления с учетом национальных особенностей следует отдать научным и методическим работам И.Н. Барцица, А.И. Яковлева, Л.И. Берестовой, А.И. Коха. Анализ общего состояния инноваций в государственном управлении был проведен, в частности, Е.В.Алферовой и И.Л.Бачило, теоретическими вопросами инноваций занимались многие отечественные ученые и экономисты, среди которых П.Н. Завлин, М.В. Глазырин, Л.И. Абалкин, В.Ф. Уколов и другие.

Среди отечественных трудов по исследованию проблем внедрения международных стандартов финансовой отчетности можно отметить работы В.Г.Гетьмана, М.И.Литвиненко, О.В.Соловьевой, В.А.Тереховой, Л.З.Шнейдмана.

Значительный вклад в исследования в области бухгалтерского учета и отчетности внесли такие отечественные экономисты, как: Е.Ю. Астахова, А.С.Бакаев, А.П.Бархатов, П.С. Безруких, О.Н.Волкова, Н.Э.Дымова, М.А. Климова, В.В.Ковалев, В.Ф.Палий, И.В.Сафонова, Я.В.Соколов.

Проблемы организации современного бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях были обозначены в трудах И.И.Жуклинец, В.Р.Захарьина, В.Б.Заварихиной, Г.Ю.Касьяновой, Н.П.Кондраковым, И.Н.Кондраковым, Л.П.Курочкиной, М.И.Поповой.

Анализ литературных источников показал, что автоматизация является важной составляющей теории и практики организации учета и привлекает внимание многих отечественных исследователей в области организации бухгалтерского учета. Проблемы разработки и внедрения автоматизированных систем непосредственно связаны с исследованием вопросов механизации и информатизации, которые рассматривались, в частности, П.С. Безруких, М.А. Волович, О.П. Ильиной, И.П. Комиссаровой, Н.Г. Коноваловой, О.М. Островским, Е.Д. Саяпиной, Е.М Сухаревой, Е.Л. Шуремовым, Д.В.Чистовым.

В то же время информационная технология как научная дисциплина, рассматривающая вопросы получения, структурирования, преобразования и интеграции знаний и данных в нашей стране развита еще очень слабо. Большое влияние на ее формирование оказали работы Дж. Мартина, К. Дейта, Д.Уотермана, Дж. Клира. Существенный вклад в развитие этого научного направления внесли отечественные школы Г.С. Поспелова, Д.А. Поспелова, Э.В. Попова, а в области построения АСУ – исследования В.М.Глушкова.

Накопленный в результате исследований отечественных и зарубежных ученых материал служит основой для дальнейших научных изысканий в области формирования теоретических положений и практического применения перспективных инновационных технологий для обработки учетной информации. Однако сегодня отсутствуют эффективные механизмы организации учета в органах власти с использованием информационных систем, являющиеся наиболее перспективными и приоритетными направлениями в формировании государственного управления нового типа, но не исследованными в достаточной мере. Количество научных материалов, посвященных вопросам автоматизации бюд-

жетного учета в государственных и муниципальных учреждениях, очень ограничено, многие аспекты остаются недостаточно разработанными и остро дискуссионными как в научных кругах, так и в профессиональной среде Министерства финансов РФ и общественных организаций.

**Объектом диссертационного исследования** является бюджетный учет в муниципальных образованиях.

**Предметом исследования** является механизм внедрения инновационной модели учета, основанной на использовании компьютерных систем, как инструмента повышения эффективности государственного и муниципального управления.

**Теоретической и методической основой исследования** являются положения, содержащиеся в научных трудах отечественных и зарубежных ученых-экономистов по проблемам организации ведения бухгалтерского и бюджетного учета, автоматизации и информатизации органов государственной власти и местного самоуправления; законодательные и нормативные акты по предмету исследования; российские и международные положения (стандарты) по бухгалтерскому учету и финансовой отчетности; научно-методическая литература; периодические издания; материалы научных конференций и семинаров.

Исследование базировалось на принципах системного подхода к исследованию единой системы управления общественными финансами, системного анализа эффективной организации информационной системы учета в органах власти, методов теоретического обобщения, сравнительного анализа, классификации, систематизации и моделирования.

В качестве **информационного обеспечения** исследования послужили законодательные и нормативно-правовые акты Президента и Правительства РФ, данные периодических изданий, касающиеся реформирования системы государственного управления, реформирования бюджетной системы и бюджетного учета и отчетности, документация по организации учета в учреждениях, а также материалы, описывающие структуру и методологию бюджетного учета, реализованную в типовых автоматизированных информационных системах.

**Целью диссертационного исследования** является научное обоснование, разработка, практическая реализация и апробация инновационной модели организации бюджетного учета в муниципальных образованиях.

Для реализации указанной цели поставлены следующие задачи:

1. Систематизация основных направлений совершенствования системы сбора, обработки и предоставления информации о финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов органов государственной и муниципальной власти в условиях развития нового технологического уклада.

2. Введение и обоснование нового термина учета - «автоматизированный бюджетный учет», как учетного процесса совместной деятельности автоматизированной системы и оператора системы на основе изучения практик использования средств автоматизации в учетных системах управления общественными финансами.

3. Обоснование необходимости использования инновационных методов и подходов в организации эффективного ведения бюджетного учета в муници-

пальных образованиях при внедрении новых методов обработки информации с применением информационных систем.

4. Разработка типовых моделей организации учета в государственных и муниципальных учреждениях с использованием инновационных методов.

5. Оценка результатов внедрения инновационных методов и новых моделей организации ведения учета.

**Область исследования** соответствует пункту 2.15 «Исследование направлений и средств развития нового технологического уклада экономических систем» Раздела 2 «Управление инновациями» Паспорта ВАК специальности 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством.

**Научная новизна работы** состоит в предложении инновационной модели организации бюджетного учета в муниципальных образованиях и определяется следующими положениями:

- систематизированы основные направления в совершенствовании ведения учета учреждениями сектора государственного управления и местного самоуправления, что позволяет разрабатывать теоретическую основу для построения новых систем управления учетом;

- впервые обоснованно сформулирован новый термин современного автоматизированного бюджетного учета, как непрерывный и последовательный процесс отражения информации о финансовых активах, об имуществе, обязательствах бюджетов бюджетной системы РФ и об операциях с ними, осуществляемый автоматизированной системой совместно и неразрывно с оператором системы;

- впервые определены преимущества и обоснована целесообразность внедрения инновационных методов организации учета на базе комплексной автоматизации бюджетного процесса, а также путем охвата бюджетного учета всех муниципальных образований одного района;

- разработаны инновационные модели организации учета в муниципальных образованиях, позволяющие существенно сократить стоимость разработки, внедрения и сопровождения прикладного учетного программного обеспечения, а также оптимизировать расходную составляющую местного бюджета при организации бюджетного учета в учреждениях муниципалитетов и одновременно повысить качественные свойства отчетной информации;

- впервые введены критерии оценки результативности внедрения информационных систем в управлении общественными финансами с учетом особенностью деятельности учреждений муниципальных образований.

**Теоретическая значимость** работы заключается в обосновании инновационного методического подхода к принципам ведения автоматизированного бюджетного учета в учреждениях современных информационных систем; уточнении проблем, препятствующих внедрению инновационных методов организации учета в органах местного самоуправления при использовании информационных систем; анализе перспектив развития в сфере автоматизации бюджетным учетом в условиях муниципальных образований.

**Практическая ценность результатов исследования** заключается в возможности использования разработанной инновационной модели организации

учета при создании единой информационной системы бюджетного учета с целью повышения качества управления и оптимизации расходов на организацию учета.

Предложенный комплексный метод инновационной организации учета в муниципальных образованиях может быть использован в деятельности системных интеграторов, консалтинговых и аутсорсинговых организаций, разработчиков систем автоматизации бюджетного процесса с целью изучения и анализа возможностей учетных систем и для эффективного внедрения информационных технологий. На основании разработанного инновационного метода организации учета в муниципальных образованиях была получена информация, отражающая положительный мониторинг качества финансовой отчетности муниципального образования.

Инновационное решение может использоваться при конфигурировании схем организации централизованного учета в ведомственных учреждениях здравоохранения, образования и культуры с использованием современных решений Web-приложений. Такой усовершенствованный инновационный метод организации учета учреждений может быть применен в составе реинжиниринга ведомственного учета учреждений во всех субъектах РФ с целью создания единого регионального центра учета и осуществления детального «губернаторского» контроля за эффективным расходованием средств, в т.ч. за средствами, направляемыми Правительством РФ регионам и муниципалитетам на модернизацию здравоохранения и другими целевыми средствами.

**Апробация и реализация результатов исследования.** Конкретные реализации разработанного в диссертации инновационного метода организации учета выполнены и применяются в ряде муниципальных образований Иркутской области; в учреждениях здравоохранения Пензенской области. Отдельные научные результаты исследования были использованы в описании функциональной архитектуры государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Основные результаты работы докладывались и обсуждались на XIV и XV Байкальской Всероссийской конференции «Информационные и математические технологии в науке и управлении» (Иркутск, 2009, 2010), Девятой международной научной конференции «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, 2011), Десятой научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» (Петрозаводск, 2011).

**Публикации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 8 работ общим объемом 3,43 п.л., четыре – в реферируемых журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**Структура и объем диссертационной работы.** Структура диссертационной работы определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и 9 приложений. Основной текст диссертационной работы изложен на 171 страницах машинописного текста и включает в себя 24 рисунка, 7 таблиц, список использованных литературных источников, состоящий из 111 наименований.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность выбранной темы исследования, определены цель, задачи, предмет и основные направления исследований, раскрыта научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

**В первой главе** «Анализ реформы в системе сбора информации о деятельности учреждений» проведен анализ существующих тенденций в развитии глобальной информатизации общества, в том числе в реформировании отечественного учета и комплексной автоматизации бюджетного процесса. Показано, что реализация этого направления невозможна без детального анализа предметной области и создания инновационных методов организации обработки первичной информации. Изложены теоретические основы функционирования и развития мировой и отечественной учетных информационных систем. Отмечена роль публичной финансовой отчетности в эффективном управлении государством и муниципалитетом. Определена роль информации как стратегически важного ресурса.

**Во второй главе** «Инновационная модель организации учета в публично-правовых образованиях» системно рассматриваются существующие методы организации автоматизированного учета в муниципальных образованиях, указаны основные проблемы действующих моделей организации автоматизированного учета. В связи с изменением требований к сущности и содержанию учетной информации постиндустриального общества и способов её обработки, введен новый термин учета - «автоматизированный бюджетный учет». Разработан инновационный метод организации учета в учреждениях муниципального уровня власти, учитывающий все особенности национального учета. На основе разработанного метода определяется возможность использования его для формализованного описания различных моделей организации учета в публично-правовых образованиях.

**Третья глава** «Особенности внедрения и дальнейшего развития инновационной модели организации учета» посвящена комплексной автоматизации учетного процесса в учреждениях на основе разработанного инновационного метода. Предложены типовые модели организации учетного документооборота в муниципальных образованиях, спроектированные на основе процессного подхода, принципа аутсорсинга и использования информационных технологий. Проведено комплексное моделирование инновационной организации учета, проанализированы полученные результаты, определена экономическая эффективность внедрения, спрогнозировано развитие новых перспективных моделей учета.

**В заключение** диссертации сформулированы основные выводы и научные результаты исследования, направленные на практическое применение инновационного метода в управлении общественными финансами.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. На основании анализа существующих исследований систематизированы основные направления совершенствования бюджетного учета в органах государственной и муниципальной власти в условиях развития информатизации общества, что позволяет разрабатывать теоретическую основу для построения новых систем управления учетом.**

В динамично развивающихся условиях обновления общества, усложнения технической и социальной инфраструктуры информация, как стратегический ресурс, опередила по значимости такие важные традиционные ресурсы как материалы, деньги и энергия, поскольку полезная информация выступает решающим фактором в оптимизации управления любимыми процессами.

Новые экономические условия, развитие постиндустриальной (информационной) экономики оказывают непосредственное влияние на систему учетной информации, на теоретические основы, определяющие её как объективную отрасль науки управления. При этом разработки в области теории информации отстают от актуально возникающих практических задач.

Информационная экономика меняет не только характеристику производства, экономических отношений и управления, но и сами информационные технологии, оказывающие непосредственное влияние на информацию, а, следовательно, на концепции, лежащие в основе её теории.

Использование различного рода инноваций (в том числе в сфере учета финансов) основывается на информации, содержащейся, в частности, во внешней отчетности хозяйствующих субъектов. Объективная необходимость реформирования существующей внешней отчетности организаций означает широкомасштабную модернизацию всей учетной системы страны.

В последнее десятилетие сфера нормативного регулирования бюджетного учета стала одной из наиболее динамично изменяющихся отраслей законодательства. Реформирование системы бюджетного учета осуществляется в рамках комплексного реформирования всего бюджетного процесса РФ. Таким образом, современная система бюджетного учета, с одной стороны, находится в стадии постоянного совершенствования, с другой стороны, стала опираться на более детализированные достоверные данные, отраженные в первичных учетных документах. Как следствие этому система учета обрела обширный арсенал методов анализа и функционально стала обеспечивать более полное документальное и непрерывное информационное обеспечение бюджетного процесса.

Исследуя движения информационных потоков, сопровождающих бюджетный процесс, можно сделать следующий вывод: система бюджетного учета и отчетности экономических субъектов сектора государственного управления и местного самоуправления представляет собой существенную часть общей системы управления государством, и в то же самое время является составной частью общего процесса развития рыночных отношений в нашей стране.

Все те экономические субъекты, которые являются участниками глобального бюджетного процесса, испытывают вполне понятные потребности в бух-

галтерской информации потому, что именно она в состоянии обеспечить прозрачность контроля за расходованием средств, что неизбежно будет способствовать более эффективному управлению в данной сфере.

Создаваемая в бюджетном учете экономическая информация о состоянии хозяйствующего субъекта и его окружения является основой разработки и реализации управленческих решений в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления.

Среди всего разнообразия информационных потоков, проходящих через органы местного самоуправления, следует выделить информацию экономического характера, представляющую наибольшую ценность для людей, связанных с собственностью, а затем бухгалтерскую информацию, которую можно назвать «хронологией изменения экономики».

Такая учетная информация муниципального образования формирует соответствующий интегрированный массив данных о прошлом, настоящем и прогнозируемом будущем. Эта информация отслеживает все относящиеся к финансам и имуществу муниципального образования события, факты, статистические, аналитические и другие материалы.

С учетом того, что бухгалтерская информация в условиях информатизации общества приобретает новые качественные свойства, управлять такой информацией можно только новыми методами на основе использования современных инструментов учета.

**2. На основе изучения практик использования средств автоматизации в учетных системах управления общественными финансами автором введен новый термин учета: «автоматизированный бюджетный учет» - непрерывный и последовательный процесс отражения информации о финансовых активах, об имуществе, обязательствах бюджетов бюджетной системы РФ и об их движении, осуществляемый автоматизированной системой совместно и неразрывно с оператором системы.**

Кардинальная смена экономического уклада жизни страны привела к существенным изменениям в требованиях к свойствам информации, к тому, что использование традиционных технологий учета, таких как отражение бухгалтерских операций на бумаге и составление традиционной отчетности на бумажных носителях – оказалось совершенно невозможно. Использование средств современной электронно-вычислительной техники, как инструмента для механизации и автоматизации учета финансов, стало не просто удобным, а обязательно рекомендованным к использованию при ведении бюджетного учета в государственных и муниципальных учреждениях.

В современном бюджетном учете государственных и муниципальных учреждений подлежат регистрации все хозяйственные операции в натуральном и денежном выражении. Заполнение всех регистров современного учета происходит автоматически на основании ввода данных из первичных документов. Автоматический процесс заполнения регистров и формирование различных сводных показателей по информации, непосредственно снимаемой со счетов бюджетного учета, осуществляется в настоящее время с применением автоматизированной системы. На основании этих фактов можно сделать вывод о том,

что современный бухгалтер учреждения осуществляет хронологическую запись бухгалтерских операций о событиях финансово-хозяйственной жизни экономического субъекта совместно с автоматизированной системой. При этом, что особенно важно, нарастающим итогом, непрерывно и последовательно с момента «начала жизни» учреждения – регистрации юридического лица, до момента его «конца» жизнедеятельности – ликвидации или реорганизации.

«Поставщики» и «потребители» информации (бухгалтеры, кадровики, расчетчики, экономисты, финансисты, менеджеры, администраторы) взаимодействуют с вычислительной техникой путем использования её технических возможностей (цифровой обработки, хранения, печатания, передачи данных и т.д.). С одной стороны, это осуществляется оператором, который вносит данные в электронное устройство путем их ввода с клавиатуры или другим способом, с другой стороны, набор электронных устройств, которые взамен предоставляют обработанную соответствующим образом информацию. Также оператор взаимодействует и с прикладным программным обеспечением, т.е. на «входе» в систему первичная информация, на «выходе» – вторичная информация (отчет). Таким образом, автоматизированный учет является совместной деятельностью «человека» и «машины», однако, все современное законодательное творчество, описывающее процесс бюджетного учета, направлено на регламентацию действий одного бухгалтера без учета его неразрывного взаимодействия с техникой.

### **3. Теоретически обоснована и доказана необходимость применения инновационных подходов в организации ведения учета и в новых методах обработки информации с использованием информационных систем.**

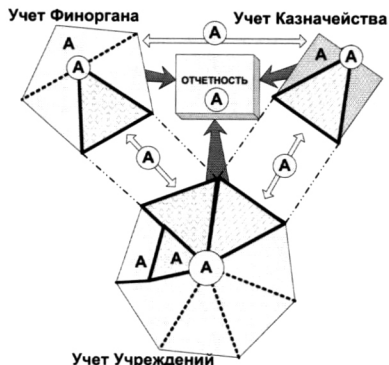
Эволюция организации отечественного бюджетного учета на основе использования информационных систем насчитывает уже почти два десятка лет. При этом если в первую половину этого периода основной задачей вычислительной техники было облегчение рутинного труда бухгалтера, то в последние годы ведение учета в информационной системе стало неотъемлемой частью создания единого информационного поля для осуществления актуального анализа и контроля, для принятия эффективных управленческих решений на основе информации нового поколения. При этом методы обработки информации и применяемые для этого технологии в настоящее время имеют тот же вид, что и в эру ручной «механизации» учета.

Использование принципов автоматизации бюджетного учета на начальном этапе информатизации бюджета происходило исходя из организационной структуры бюджетной сферы и первоочередных задач, для решения которых требовались средства вычислительной техники. С бурным развитием информационных технологий расширился и перечень задач, решаемых информационными системами, возрос объем обрабатываемой и передаваемой информации, увеличилась скорость. Но участки автоматизации учета остались все те же, как и на начальном этапе «лоскутной» автоматизации.

На данный момент существуют три основных раздела бюджетного учета: учет финансового органа (операции по исполнению бюджета), учет Казначейства (операции по кассовому обслуживанию бюджета) и учет Учреждения (фи-

наново-хозяйственные операции). При этом существуют как отдельные фрагменты, пересекающиеся со всеми тремя разделами учета, к примеру, как санкционирование обязательств (закупки) и кассовый расход, так и внутреннее деление учета на подразделы и виды учета.

Исторически процесс охвата автоматизацией задач происходил не по принципу комплексного подхода (рисунок 1), а исходя из локального решения возникающих задач при определенных условиях, в определенное время. Это объяснялось тем следующими причинами: 1) автоматизация учета операций финансового органа возникла в период начала применения бюджетной классификации; 2) автоматизация учета операций по кассовому обслуживанию исполнения бюджета сопровождалась процессом организации сети казначейств (федерального, региональных, местных); 3) автоматизация учета в учреждениях развивалась отдельно от реально решаемых функциональных задач. Например, автоматизация расчета заработной платы и учета кадров до сих пор в большинстве учреждений является отдельной от автоматизации единого бюджетного



**Рис. 1. Автоматизированные процессы (А) учета и формирования отчетности в МО**

учета операций по финансово-хозяйственной деятельности учреждения. А подходы к решению такой задачи как свод консолидированной отчетности об исполнении бюджета остается практически неизменным на протяжении последних десятилетий, являясь отдельным процессом, «оторванным» от процесса учета, несмотря на то, что главным результатом регистрации первичной информации автоматизированным способом является автоматическое получение отчетности на основании среза данных с регистров бюджетного учета информационной базы данных.

В диссертации показано, что в настоящее время повсеместно существует «информационный разрыв» между действительной информацией о совершении финансово-хозяйственной операции и информацией, на основе которой формируется отчетность, предоставляемая в качестве вторичной информации в форме бюджетной отчетности учреждения. Следовательно, можно сделать вывод о том, что информация о расходовании средств государственного бюджета на текущий момент времени не отвечает двум основным принципам учета:

- данные бюджетного учета и сформированная на их основе отчетность учреждений не могут быть точно сопоставимы;
- информация, на основе которой «собственник» (президент, правительство, губернатор, мэр, директор) принимает экономические решения, не позволяет пользователям считать ее абсолютно достоверной, что неизбежно приводит к некорректности таких решений.

Усугубляющими факторами в несовершенстве учетной информации так же являются жесткие требования к базовым знаниям соответствующих категорий работников, широкий круг их обязанностей, персональная материальная ответственность при одновременном отсутствии действительной ответственности руководителей учреждений за ведение и организацию бюджетного учета.

Реформирование отечественного бюджетного учета насчитывает уже более десятка лет, а скорость и масштаб изменений в последние годы лишь нарастает. В общем итоге, в настоящее время государственные и муниципальные учреждения выступают в роли «учебных заведений» для поставки подготовленных специалистов в коммерческие организации, происходит активное «вымывание» средней возрастной категории работников из бюджетной сферы.

Общая картина автоматизированного бюджетного учета выглядит следующим образом. Законотворчество, поддерживаемое развитием средств связи и техники, активным образом пытается улучшить качество учетной информации. Но при этом не учитываются функциональные возможности поставляемого программного обеспечения, не анализируются результаты его внедрения, а также не оценивается квалифицированный уровень специалистов, занятых в области организации и ведения учета. Таким образом, в действительности наблюдается очевидный разрыв «возможностей и требований», и с каждым годом он увеличивается, т.е. все меньше квалифицированных кадров остается в бюджетном секторе управления, все сложнее становится учет, все более значимой оказывается важная для управления государством информация. Одним из способов сократить разрыв «возможностей и требований» может стать повсеместное распространение разработанного инновационного подхода к использованию комплексной автоматизации учета в муниципальных образованиях с организацией труда персонала на основе, как российских традиций, так и мирового опыта аутсорсинга.

**4. Автором исследования предложен инновационный метод организации учета и в его рамках разработаны типовые модели организации учета в муниципальных учреждениях.**

Для решения существующих задач повышения эффективности процесса учета и создания максимально благоприятных условий для получения достоверной информацией о финансово-хозяйственной деятельности учреждений автором предложено новое решение. Его суть заключается в том, что на основе комплексной автоматизации бюджетного процесса муниципального образования созданы новые подходы в организации бюджетного учета, в принципах ведения документооборота, в перераспределении функций и ответственности за организацию и ведение учета и формирование отчетности.

Значимость централизованных бухгалтерий (ЦБ) образца доперестроечного периода жизни страны значительно ослабла при развитии финансовой самостоятельности экономических субъектов современной России. Тем не менее, в общемировой практике именно «аутсорсинг» является динамично развивающимся видом оптимизации деятельности организаций. Для него характерны такие преимущества, как удобство, быстрота и качество.

Моделирование функциональных схем организации учета в разработанном решении построено на предпосылке, что большинство бухгалтеров обладают невысокой квалификацией, поэтому предлагаемые им задачи должны быть очень простыми. Кроме этого принято во внимание то, что люди работают наиболее эффективно тогда, когда им предлагается для выполнения всего одна хорошо понятная им работа.

Работа с одним или несколькими типовыми первичными документами или отчетами в информационной системе, обеспечивающей полнофункциональное покрытие всех участков ввода, обработки и вывода данных, сопровождающих бюджетный процесс, и является основой в предложенном автором методе централизованного межотраслевого и межвидового учета в учреждениях.

На этапе проектирования, при распределении функциональных обязанностей между специалистами централизованной бухгалтерии, выделяются два уровня персонала: операторы и аналитики (рисунок 2). Простая роль операторов – оперативно и безошибочно обеспечивать ввод информации из первичных бухгалтерских документов в базу данных. На роль аналитиков претендуют опытные и квалифицированные специалисты. В их функциональные обязанности входит контроль и аудит действий операторов, анализ введенной в базу данных информации с первичных документов, а также результатов ее обработки.



**Рис. 2. Схема двухуровневого функционального распределения**

Такая нетрадиционная (функциональная) организация работы централизованной бухгалтерии (ЦБ) «разбила» цельную работу главного бухгалтера (бухгалтерской службы) обслуживаемых учреждений на простейшие задания, исполняемые по конвейерной схеме автоматизированной системы с четко регламентированными маршрутами, как правило, в рамках разделов бюджетного учета.

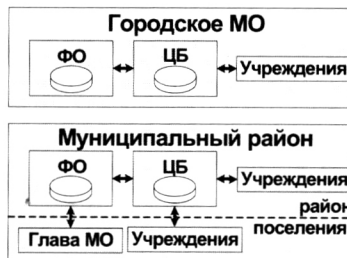
Использование метода централизации учета на уровне муниципального образования предполагает полное информационное взаимодействие единой базы учета операций по исполнению бюджета (бюджетов МО), в том числе по кассовому обслуживанию в муниципальном (районном, городском) казначействе, с одной базой данных бюджетного учета, учета кадров и расчета заработной платы казенных, бюджетных и автономных учреждений, расположенных на территории муниципального образования (района, города), и «финансируемых» финансовым органом (ФО) муниципального образования (МО) из средств местного бюджета (рисунок 3). Учет



**Рис. 3. Схема ведения автоматизированного (А) учета МО**

ведется раздельно в разрезе каждого учреждения, при наличии технической возможности получения информации любого уровня агрегированности.

Принципиальная схема, отражающая информационное и документальное взаимодействие между участниками и организаторами бюджетного учета муниципального уровня власти изображена на рисунке 4. При таком варианте централизации функций, районный ФО осуществляет централизованный учет операций по исполнению собственного бюджета и бюджетов поселений, передавших полномочия, в том числе и учет операций по кассовому исполнению бюджетов. А ЦБ района осуществляет бухгалтерское обслуживание и учреждений района и поселений.



**Рис. 4. Информационное взаимодействие участников учета**

При использовании автоматизированных систем на базе единой технологической платформы одного разработчика возможно организовать различные варианты «доставки» информации от удаленных «поставщиков». Так, например, «доставка» данных от учреждений в централизованную бухгалтерию о кадровых изменениях, влияющих на расчет заработной платы, возможно путем передачи информации в бумажном виде, а при наличии технической возможности организации оборудованного удаленного рабочего места – путем прямого ввода в базу данных «кадровой» информации.

Еще более широкие возможности инновационного подхода в организации доставки информации возможны при осуществлении такой операции как «кассовый расход». Платежное поручение может быть сформировано либо в централизованной бухгалтерии, либо, при технической возможности, в самом учреждении. Далее в зависимости от наиболее удобного для руководителя учреждения варианта визирование может быть осуществлено различными способами:

- при передаче полномочий санкционировать расход может руководитель ЦБ. Такой вариант возможен в случае большой удаленности небольшого учреждения от районного (городского) центра и невозможности оперативного перемещения руководителя из места нахождения учреждения;
- руководитель может собственноручно подписывать платежный документ, непосредственно прибыв в ЦБ;
- санкционировать расход руководитель может непосредственно у себя в учреждении путем использования ЭЦП, причем вариантов подготовки платежного документа может быть два: специалистами самого учреждения или сотрудниками ЦБ.

То же самое касается и обратной связи: расчетные листки, справки о заработной плате и другие аналитические отчеты руководитель и сотрудники учреждений могут получать или в ЦБ, или, при наличии оборудованного удаленного рабочего места, в самом учреждении.

Учитывая большое разнообразие форм организации бюджетного учета на местном уровне, а так же наличие существенных проблем в организации авто-

матизации учета разработанная комплексная модель организации учета способна одновременно как снизить затрачиваемые ресурсы на процесс учета, так и улучшить результат этого процесса – учетную и отчетную информацию. Внедрение подобных инновационных моделей учета возможно только при условии проведения широкого реинжинирнга управления всего бюджетного процесса муниципального образования.

**5. Определены критерии оценки результатов внедрения информационных систем в управлении учетом бюджетных средств муниципальных образований.**

Основным показателем эффективности внедрения информационных систем в управлении учетом является конечный результат использования системы бухгалтером. Главная задача системы - обеспечить максимально-удобными возможностями «поставщиков» информации для ввода данных в автоматизированную систему при минимальных «затратах», при этом качество «выходной» информации для «потребителей» бухгалтерской, финансовой, управленческой и другой отчетности должно значительно вырасти. Т.е. информационная система должна максимально повышать производительность труда персонала, занятого в учетном процессе, при условии значительного улучшения качества учетной информации, улучшения её надежности, оперативности и достоверности. При этом стоимость приобретения, внедрения, сопровождения, а так же ресурсоемкость не должна превышать суммовой эффект полученный от сокращения расходов на содержание персонала.

Практика внедрения разработанного метода и предложенных автором инновационных методов и моделей организации учета в учреждениях показывает следующие результаты. Производительность труда бухгалтерско-финансовой службы муниципалитетов при внедрении на районном уровне возрастает до 100%, в городском в среднем – на 60%. Иллюстративные расчеты приведены в таблице 1. При условии среднегодового содержания одного счетного работника в бюджетной сфере в 250 тыс. руб. ежегодное сокращение расходов на ведение учета в расчете на одного жителя территории составляет в среднем 300-400 руб. ежегодно. Например, внедрение подобного инновационного подхода к организации учета в Иркутской области позволит сократить расходы консолидированного бюджета области на 1 млрд. руб.

**Таблица 1**  
**Результативность внедрения инновационного метода**

МО Иркутской области	Население, тыс. чел.	Поселения	Анкет	Учрежде- ний	Бухгалтеров				Прямой эффект, млн. руб.	Внедрение (гг.)
					Штат	Факт	На 1 учр.	Сотр. на 1 бух.		
Зиминский район	15	12	1 500	92	66	35	0,7	23	8 (3%)	2006– 2007
							0,38	43		
Черемховский район	31	18	3 400	124	95	50	0,8	36	10 (4%)	2007– 2008
							0,40	68		
г.Усть-Илимск	100		4 800	66	130	80	2,0	37	21 (2%)	2010– 2012
							1,21	60		

При использовании разработанного инновационного метода организации учета, администрациями муниципальных образований была отмечена положительная динамика в мониторинге качества бюджетной и финансовой отчетности муниципального образования в связи с применением комплексного подхода к ведению централизованного учета, построенного на принципах единства программного обеспечения. При таком варианте информационного взаимодействия различных процессов учета потери и искажение учетной информации сводятся к нулю в сравнении с вариантами, где происходит дублирование информации или «мигрирование» данных из одной базы данных учета в другие.

На сегодняшний день в органах местного самоуправления, также как и в органах государственной власти, отсутствуют показатели для расчета оптимальной численности рабочих мест (персонала), обеспечивающих бюджетный процесс всех уровней власти с учетом нормирования труда служащих. Этот показатель является базовым для оценки эффективности применения информационных систем в учете. На основе разработанного метода централизации учета автором предложена методика расчета численности центров учета для городского или районного типа расселения, что позволяет использовать разработанный механизм в реинжиниринге организации учета в органах местного самоуправления РФ в целях снижения уровня бюрократии.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

1. На основании проведенных исследований систематизированы основные направления реформирования российского бюджетного учета в государственных и муниципальных учреждениях в условиях развития трансформации государства и глобальной информатизации общества.

2. Обоснованно введен новый термин учета - «автоматизированный бюджетный учет» - непрерывный и последовательный процесс отражения информации о финансовых активах, об имуществе, обязательствах бюджетов бюджетной системы РФ и об их движении, осуществляемый автоматизированной системой совместно и неразрывно с оператором системы.

3. Разработан инновационный подход к организации централизованного учета в органах местного самоуправления, в основе которого заложены принципы процессного подхода, комплексной и функциональной централизации, автоматизации бюджетного учета в муниципальных образованиях одной территории.

4. На основе разработанного метода спроектированы различные модели организации документооборота, которые могут существенно оптимизировать затраты на разработку, внедрение и сопровождение прикладного учетного программного обеспечения, а также значительно оптимизировать расходную составляющую бюджета на организацию учетного процесса.

5. В диссертации предложены критерии отбора и расчеты эффективности внедрения автоматизированных систем для универсального использования при принятии решений о внедрении информационных систем учета.

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

### Статьи в ведущих научных изданиях и журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Ерженин, Р.В. Применение динамических отчетов автоматизированной системы учета операций по исполнению бюджетов для повышения производительности труда операторов / Р.В. Ерженин // Вестник Иркутского государственного технического университета / Издательство Иркутского государственного технического университета – 2010. – №7. – С. 11-17 (0,57 п. л.).
2. Ерженин, Р.В., Роль современного кадровика в управлении учреждением нового типа / Р.В. Ерженин, Р.Д. Гутгарц // Управление экономическими системами (электронный научный журнал) (<http://uecs.ru/economika-truda/item/989-2012-01-30-05-17-42>). Проверено 14.02.2012 (0,3 п. л.).
3. Ерженин, Р.В. Централизованная бухгалтерия в новом электронном счетоводстве / Р.В. Ерженин // Вестник Иркутского государственного технического университета / Издательство Иркутского государственного технического университета – 2012. – №1. – С. 161-165 (0,42 п. л.).
4. Ерженин, Р.В., Информационное взаимодействие кадровой службы и бухгалтерии: современные решения и инновационные подходы / Р.В. Ерженин, Р.Д. Гутгарц // Журнал «Кадровик» / Издательство «ПОЛИТЭКОНОМИЗДАТ», Издательство «ЮРИСДАТ» – 2012. – №5. – С. 175-178 (0,22 п. л.).

### Статьи, опубликованные в других изданиях

5. Ерженин, Р.В. Автоматизация вариантов исполнения бюджетов поселений / Р.В. Ерженин // Информационные и математические технологии в науке и управлении / Труды XIV Байкальской Всероссийской конференции «Информационные и математические технологии в науке и управлении». Часть I. – Иркутск: ИСЭМ СО РАН, 2009. – С. 189-196 (0,45 п. л.).
6. Ерженин, Р.В. Позадачный распределенный метод автоматизированного централизованного ведения учета учреждений / Р.В. Ерженин // Информационные и математические технологии в науке и управлении / Труды XV Байкальской Всероссийской конференции «Информационные и математические технологии в науке и управлении». Часть III. – Иркутск: ИСЭМ СО РАН, 2010. – С. 97-103 (0,5 п. л.).
7. Ерженин, Р.В. Реинжиниринг системы управления учетом и отчетности бюджетных учреждений органов местного самоуправления / Р.В. Ерженин // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25-27 мая 2011 г.). Часть 3. – М.: Издательство Московского университета, 2011. – С. 93-96 (0,59 п. л.).
8. Ерженин, Р.В. Инновационное решение по централизации учета в перспективе развития информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» / Р.В. Ерженин // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды Десятой научно-практической конференции (28-30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2011. – С. 110-119 (0,38 п. л.).

102

Подписано в печать 26.04.2012. Формат 60 x 90 / 16.  
Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 1,25.  
Тираж 100 экз. Зак. 90. Поз. плана 10н.

Лицензия ИД № 06506 от 26.12.2001  
Иркутский государственный технический университет  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83