



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2013, Том 4, № 4, С. 786 – 791

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
<http://ejournal.khstu.ru/>
ejournal@khstu.ru

УДК 338.2: (571.6)

© 2013 г. Е. А. Карловская,
А. И. Кадышев

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

НЕОБХОДИМОСТЬ И ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ «ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ»

В данной статье описаны основные предпосылки для создания системы «Электронный бюджет», связанные с законодательством и реформами, проводимыми на федеральном уровне. Приведены рекомендации по созданию аналогичной системы для Тихоокеанского государственного университета, опираясь на опыт аналогов.

Ключевые слова: бюджетирование, системы управления финансами, ТОГУ, финансы вуза, электронный бюджет, электронный документооборот, SaaS технологии.

E. A. Karlovskaya, A. I. Kadyshev

THE NECESSITY AND PROCEDURE OF CREATION OF INFORMATION-INFORMATIONAL SYSTEM OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT «ELECTRONIC BUDGET»

This article describes the key prerequisites for creation of the system «Electronic budget-related legislation and reforms at the Federal level. Recommendations on the establishment of a similar system for the Pacific state University-theta, based on the experience of analogues.

Keywords: budgeting, financial management system, TOGA, Finance University, electronic budget, electronic document management, SaaS technology.

В последние годы на всех уровнях власти четко встает две проблемы, которые, в основе своей, являются пережитками прошлого – это закрытость систем принятия решений и распределения денежных средств и неуниверсальность документов. Последняя проблема широко известно не только людям, которые, хоть немного, интересуются политической или экономической жизнью страны, но и обычным гражданам, неоднократно переписывающим разного рода заявления, анкеты и др., при обращении за огромным перечнем государственных услуг.

Дело в том, что сложившаяся картина также противоречит и Бюджетному кодексу Российской Федерации, а именно статье 29, в которой сказано, что «принцип единства бюджетной системы РФ означает в том числе единство:

- принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации;
- порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов;
- ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов.» [1].

В XXI веке самым логичным, на наш взгляд, является решение озвученных проблем при помощи сети Интернет. Точкой отсчета для развития государства в данном направлении стал 2011 год. Именно в этом году в актах Правительства Российской Федерации были впервые определены принципы и основные направления реализации политики информатизации в сфере государственного управления.

«Государственной программой Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)", предусмотрено решение задач по развитию экономики и финансовой сферы на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий, а также предоставление возможности доступа граждан к информации о деятельности организаций сектора государственного управления и в целом публично-правовых образований путем:

- развития системы межведомственного электронного взаимодействия;
- методического и организационного обеспечения создания единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах;
- формирования единого пространства доверия электронной подписи;
- развития защищенной системы межведомственного электронного документооборота;
- создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;
- развития единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы "Управление" и проекта "Электронный регион"» [2].

К этому времени в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года уже было предусмотрено внедрение системы электронного бюджета, которая бы позволила перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструмент для принятия обоснованных управленческих решений. Основной целью данного мероприятия являлось повышение эффективности и результативности бюджетных расходов. Кроме того, к тому времени был накоплен положительный опыт создания межведомственных информационных ресурсов, который и был учтен разработчиками в дальнейшем при создании системы "Электронный бюджет".

Электронный бюджет — это актуальное требование времени, показатель степени развития технологий финансового менеджмента на государственном уровне, ведь речь идет о переходе на качественно новый уровень развития сферы общественных финансов. Работа абсолютно всех ведомств, которые так или иначе формируют и расходуют бюджетные ресурсы, должна быть консолидирована и переведена в электронный вид.

Официально это называется «Интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет», через которую будут проходить все операции с бюджетными средствами.

Для достижения поставленной цели система "Электронный бюджет" должна обеспечивать решение следующих задач:

- повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах;
- создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения результатов реализации государственных программ и результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг (выполнение государственных функций);
- обеспечение публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления в сфере управления общественными финансами;
- обеспечение интеграции процессов составления и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;
- усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;
- обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями публично-правовых образований [2].

Для участников процесса – от различных государственных органов до учреждений – она будет служить инструментом для работы, а для граждан – средством общественного контроля и получения информации.

Для органов власти такой инструмент обеспечит беспрецедентное повышение уровня взаимодействия, качества и эффективности работы. Но не менее важно то, что каждый человек сможет увидеть, например, сколько денег поступило в бюджет за тот или иной период, на какие расходы и каким учреждениям они направлены, какие контракты и на какие суммы заключены за счет этих средств, как они исполняются и какой приносят результат. То есть бюджет, как система отношений, станет доступен не только для профессионалов, но и для каждого гражданина.

Сегодня на федеральном уровне осуществляется самый сложный – организационный и технологический этап перехода, разрабатываются принципы и механизмы, а также программные средства, на основе которых этот проект будет реализован. Например, сейчас налоговые органы ведут учет платежей от налогоплательщиков в одной программе, учет доходов в бюджет – в другой. Финансовые органы регионов при планировании бюджета и финансировании расходов работают со своим программным обеспечением. Муниципальные органы власти и конкретные учреждения могут использовать третьи программы. Свести все это в одну систему, в том числе, и предстоит в рамках электронного бюджета.

В дальнейшем, план работы над разработкой и внедрением системы «Электронный бюджет» выглядит следующим образом. До конца 2013 года должен быть до конца запущен единый портал бюджетной системы – www.budget.gov.ru. К этому времени необходима реализация следующих подсистем: информационно-аналитическая, ведения реестров и формуляров, учета и отчетности, управления кадрами, закупками, нефинансовыми активами.

Также, к концу 2013 года, подсистемы первой очереди будут переданы в эксплуатацию в пилотные органы государственной власти РФ и ряд субъектов РФ. Параллельно с этим, по отдельному графику будет проходить внедрение системы «Электронный бюджет» в федеральных органах исполнительной власти.

С 2014 года планируется передача в эксплуатацию второго блока подсистем: бюджетного планирования, управления расходами и денежными средствами, а с 2015 года – подсистем управления доходами, долгом, финансовыми активами и финансового контроля.

До 2015 года уже также необходимо создание формуляров, реестров, классификаторов, нормативной правовой базы, полномасштабный ввод в эксплуатацию единого портала бюджетной системы, а также обеспечение информационного взаимодействия с внешними системами.

Подводя итог всему вышесказанному, стоит сказать о преимуществах системы «Электронный Бюджет» для разных групп населения и власти, которая во всех своих аспектах будет доступна и использоваться на федеральном и региональном уровне с 2015-2016 года на территории Российской Федерации.

1) для государственных (муниципальных) учреждений:

– экономия средств на закупке и поддержке программного обеспечения для проектирования и исполнения бюджета;

– ускорение прохождения документов за счет организации безбумажного документооборота с применением ЭЦП между учреждением и его главным распорядителем или финансовым органом;

2) для главных распорядителей бюджетных средств:

– возможность работы по проектированию и исполнению бюджета совместно со своими подведомственными учреждениями (ПУ) в единой базе данных;

– возможность контроля и санкционирования операций по исполнению бюджета ПУ;

– оперативный мониторинг хода исполнения бюджета ПУ;

– возможность применения электронной цифровой подписи для организации безбумажного юридически значимого документооборота;

3) для руководителей и менеджеров:

– возможность анализа хода проектирования и исполнения бюджета с любой степенью детализации в онлайн-режиме;

– контроль над деятельностью главных распорядителей бюджетных средств и государственных (муниципальных) учреждений в онлайн-режиме;

4) для бюджетной системы:

– применение единой для всех методологии проектирования и исполнения бюджета;

– отсутствие дублирования информации;

– экономия бюджетных средств и повышение эффективности бюджетных расходов за счет унификации процедур и сокращения сроков их выполнения, устранения бумажного документооборота, сокращения расходов на ИТ специалистов;

5) для населения: возможность контролировать процессы планирования исполнения бюджета.

Однако вопрос реализации данной концепции оказался неоднозначным. Основным доводом противников является непонимание, что же, на самом деле является движущей силой данных изменений: повышение уровня прозрачности или централизации власти. Ведь именно к этому и ведет технологическая унитаризация, то есть интеграция властной вертикали посредством ключевых информационных систем. Идея заключается в том, что во многих вопросах, касающихся контроля и управления, которые в большинстве развитых стран являются предметом разделения власти между федеральным центром, регионами и местным самоуправлением, в России переходит федеральной исполнительной власти. Все приведённые примеры в этой концепции построены по принципу, когда они ставят региональные и местные власти, а также иные государственные структуры вне федерального подчинения, в ситуацию зависимости от федерального регулирования и федеральных операторов данных информационных систем.

При сложившейся тенденции, к 2015 году документооборот всех уровней федеральной и региональной власти будут сведен к общему знаменателю, которым станет система «Электронный бюджет». В том числе, в эту систему попадет и Тихоокеанский государственный университет. Являясь отдельной финансовой микросистемой, ВУЗ нуждается не только во внешней интеграции в общую систему, но и во внедрении аналогичного программного комплекса обработки финансов «Электронный бюджет» для удовлетворения внутренних потребностей университета в унифицированном виде и с соблюдением выше озвученных порядков и требований.

Главным требованием к данной системе являются полная интеграция микросистемы в основную и покрытие своим функционалом всех бизнес-процессов Тихоокеанского государственного университета, связанных с бюджетным финансированием. Конечным сроком реализации проекта создания локального аналога, также, является 2015 год.

Стоит заметить, что внедрение подобного рода информационной системы учета финансов значительно упростит составление плана финансово-хозяйственной деятельности и даже позволит, перенимая опыт элементов бюджета вышестоящих уровней ввести систему бюджетирования в структурных подразделениях Тихоокеанского государственного университета. Первой причиной этого видится открытость всех операций, в частности планирования, доходов, расходов и пр. Данная открытость может стать почвой для здоровой критики и внесения предложений или изменений в устоявшуюся систему. Вторая причина, на наш взгляд, – это техническая возможность работы с данным программно-аппаратным комплексом с электронно-вычислительных машин абсолютно любого поколения и конфигурации. Также, так как система «Электронный бюджет» является онлайн-программным продуктом, исключаются затраты на установку и отладку работы системы. И третья причина – это то, что, при всей своей доступности, программным комплексом могут пользоваться сотрудники любого структурного подразделения университета.

Обращаясь к опыту других университетов, можно выделить одну интересную особенность. Например, в МГТУ им. Н.Э.Баумана создана информационная система для управления ВУЗом, получившая название «Электронный университет». Система состоит из двух блоков: учебного и кадрово-экономического, в котором, в виде подсистем «Финансы» и «Бухгалтерия» реализуются функции планирования и учета всех финансовых потоков Университета и ведение бухгалтерского учета в центральной бухгалтерии Университета и 34 бухгалтериях подразделений.

Похожим образом дела обстоят и в ДВФУ, где система «Электронный (интеллек-

туальный) университет», также, предназначена для автоматизации управления образовательной и научно-исследовательской деятельностью, а также финансово-хозяйственными процессами обеспечения жизнедеятельности вуза.

Платформой для реализации проекта системы «Электронный бюджет» в Тихоокеанском государственном университете также может стать уже существующая система электронного управления университетом, на базе программного комплекса «IBM Lotus Notes», к которому будут добавлены необходимые функции.

Список литературы

- [1] Бюджетный кодекс Российской Федерации
- [2] Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. N 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"»
- [3] Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 20.07.2013) "О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"
- [4] «Отчет о самообследовании МГТУ им. Н.Э.Баумана 2009 год»

Email: kain57@mail.ru