

Роль цифровых технологий в управлении финансами. Опыт Сахалинской области



На всем пути развития в регионе цифровой экономики крайне важно понимать место и роль цифровых технологий в госуправлении, и в частности в управлении общественными финансами. Все системы государства связаны между собой в единый механизм, и в контексте цифровых технологий такая связь реализуется через платформенные решения, которые работают по единым правилам, используют одни и те же данные, обеспечивают необходимые процессы в режиме реального времени. В статье мы рассмотрим такие решения с точки зрения их объединения в рамках регионального сегмента электронного бюджета.

Антон Матиевич ЛАЙДЛА, заместитель директора Департамента автоматизации бюджетного процесса, государственных закупок и технической защиты информации Министерства финансов Сахалинской области

На протяжении многих лет в Министерстве финансов Сахалинской области велась активная работа по автоматизации сферы управления общественными финансами, созданию единой информационно-технической среды. Преимущественно она была направлена на информатизацию внутренних функций финансового органа и существующих процессов. При анализе бюджета за основу, как правило, брали бюджетную классификацию и финансовые показатели. Но при переходе к программно-целевому планированию стало очевидно, что этих данных недостаточно. Они не удовлетворяют всех потребностей в аналитике и не всегда подходят для принятия оперативных управленческих решений. То есть многие методы работы с данными в значительной мере морально устарели.

Тем не менее применявшийся ранее комплексный подход к автома-

тизации бюджетного процесса позволил на предыдущем этапе достигнуть неплохих результатов. Он также стал основой для построения принципиально новой модели управления финансами в регионе, для внедрения и развития цифровых технологий управления бюджетным процессом. С 2017 по 2020 год нам удалось реализовать ряд проектов, которые позволили перевести управление общественными финансами региона на новый этап. Так, например, мы использовали уже имеющийся опыт интеграции подсистем управления госзаказом и исполнения регионального бюджета, применив его к муниципальному сегменту. Благодаря чему сегодня мы имеем подсистему управления государственным (муниципальным) заказом, полностью интегрированную с подсистемой исполнения бюджетов муниципальных образований. Это не

единственный пример, планомерная работа ведется нами по разным направлениям.

Модернизация обеспечивающей инфраструктуры

Один из важнейших этапов цифровой трансформации — модернизация инфраструктуры, которая обеспечит в будущем отказоустойчивое функционирование эксплуатируемых информационных систем. Такая работа должна проводиться в совокупности с мерами по обеспечению безопасности обрабатываемой в них информации. В рамках этапа по модернизации инфраструктуры нами был реализован комплексный проект, в ходе которого введена в эксплуатацию современная подсистема информационной безопасности, установлены аппаратные и программные средства защиты информации. Применены самые передовые технологии:

блейд-серверы¹, системы хранения данных, оптоволоконная среда ядра центров обработки и передачи данных, программное обеспечение виртуальной инфраструктуры, система управления базами данных, серверные операционные системы.

Результатом проекта стало бесперебойное и отказоустойчивое функционирование государственной информационной системы «Автоматизированная система управления бюджетным процессом Сахалинской области» (АСУБП СО) с обеспечением доступа посредством веб- и смарт-технологий для всех областных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их подведомственных государственных и муниципальных учреждений.

Было обеспечено единство нормативно-справочной информации, унифицированы процессы формирования государственных и муниципальных программ, формирования и исполнения бюджетов, сбора и консолидации бюджетной отчетности, государственных и муниципальных закупок и другие аспекты бюджетного процесса. Очевидным преимуществом такой экосистемы управления бюджетным процессом на территории региона является то, что финансовые органы муниципальных образований избавлены от необходимости создания собственных дорогостоящих центров обработки данных. Все пользователи системы работают с правами клиентского доступа в единой защищенной облачной среде. Доступ к сервисам АСУБП СО осуществляется с использованием протоколов HTTPS (TLS). Домены *sakhminfin.ru имеют сертификат для защиты соединений и предотвращения несанкционированного доступа к информации, передаваемой по каналам связи.

Централизация ключевых бизнес-процессов

Виртуальная информационно-коммуникационная инфраструктура министерства позволила в 2018 году в рекордные сроки и с минимальными затратами создать и внедрить государственную информационную систему

¹ Блейд-сервер — это компьютерный сервер с компонентами, вынесенными и обобщенными в корзину для уменьшения занимаемого пространства.

«Единая централизованная информационная система бухгалтерского учета и отчетности Сахалинской области» (ЕЦИС СО) с применением облачных технологий. В рамках проекта были централизованы такие процессы, как бухгалтерский учет, расчет заработной платы, кадровый учет. Для вновь созданной системы был обеспечен обмен данными и бесшовная интеграция с созданными ранее компонентами АСУБП СО: подсистемой исполнения бюджета и подсистемой сбора и свода бюджетной, бухгалтерской, кадровой и статистической отчетности.

Стоит отметить, что помимо ЕЦИС СО обмен данными с АСУБП СО за счет интеграционных адаптеров доступен любой другой информационной системе, построенной на программном обеспечении ООО «Кейсистемс».

Цели, достигнутые в ходе реализации проекта:

- обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности финансово-хозяйственной деятельности органов исполнительной власти и учреждений региона;
- повышение качества и достоверности, оперативное формирование бухгалтерской (бюджетной) и управленческой отчетности;
- повышение качества финансового менеджмента организаций сектора госуправления за счет формирования единого информационно-аналитического пространства;

- формирование и развитие единой методологии и технологического обеспечения управления финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных учреждений органов исполнительной власти.

Цифровизация управления общественными финансами

За последние три года АСУБП СО уже претерпела ряд внутренних изменений, связанных с внедрением цифровых технологий в управление общественными финансами. Так, системный подход в организации хранения и обмена данными в ходе конкурентных процедур позволил автоматизировать финансовый контроль по части 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ. Такой контроль осуществляется в цифровом виде непосредственно в подсистемах исполнения бюджетов для заказчиков как областного, так и муниципального уровней. Определенно использование цифровых технологий здесь расширяет возможности и для принятия оперативных управленческих решений. При этом часть таких решений система может принимать сама. Например, механизм автоматического выявления и управления экономией, сложившейся в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), позволяет блокировать до принятия решения лимиты бюджетных обязательств в объеме сложившейся экономии на счетах заказчика.

Аналогичный подход реализован во взаимодействии финорганов му-



Общественные слушания, посвященные исполнению регионального бюджета 2018 г.

Министерство финансов Сахалинской области подводит итоги конкурса проектов по представлению бюджетов и открытых финансовых данных для граждан



ниципальных образований и ГРБС регионального бюджета по процедурам получателей бюджетных средств нижестоящих бюджетов. Здесь в цифровом формате реализован бизнес-процесс по доведению уведомлений о предоставлении межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам до соответствующих финорганов муниципальных образований. Кроме того, автоматический обмен данными используется при принятии решений об уменьшении сумм соглашений на предоставление межбюджетных трансфертов.

Говоря о цифровых технологиях, нельзя не отметить налаженное информационное взаимодействие с централизованными государственными системами ГИС ГМП и ГИС ЖКХ. Основное назначение этих информационных систем — обеспечить физ- и юрлицам возможность получить информацию о своих обязательствах перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и выполнить эти обязательства по принципу единого окна. При этом обмен информацией с такими системами осуществляется через передачу документов в цифровом виде.

В настоящее время этот документооборот доступен для финорганов всех уровней в подсистеме исполнения бюджетов. Подсистема также позволяет формировать извещение о платежах непосредственно из платежного документа и автоматически направлять это извещение адресатам посредством си-

стемы межведомственного электронного взаимодействия.

Отдельного внимания заслуживает цифровизация бюджетного планирования. Основная работа в этом направлении сосредоточена на данных и процессах, связанных с обоснованием бюджетных ассигнований, в том числе и на тех из них, где Министерство финансов Сахалинской области не является владельцем. В настоящее время в подсистеме проектирования бюджета реализован расчет, сбор и свод необходимой информации для обоснования бюджетных ассигнований, включая информацию по объектам областной адресной инвестиционной программы. Подсистема обеспечивает формирование приложений к проекту закона о бюджете, а также различных форм справочной и аналитической отчетности. После принятия закона о бюджете осуществляется передача цифровых документов бюджетной росписи и сводной бюджетной росписи из подсистемы проектирования в подсистему исполнения бюджета. Стоит отметить, что перевод одной лишь этой процедуры в цифровой формат позволилкратно сократить трудовые затраты на формирование бюджетной росписи, повысить качество и достоверность данных о бюджетных назначениях.

С прошлого года все финорганы субъектов РФ, а с текущего года и финорганы муниципальных образований обязаны предоставлять наборы информации в ГИИС «Электронный бюджет». Значительная часть этой информации

одновременно является источником для формирования отчетности по нацпроектам в одноименном модуле ГИИС «Электронный бюджет». Гибкость и масштабируемость подсистем АСУБП СО позволили быстро развернуть подсистему взаимодействия с единым порталом бюджетной системы Российской Федерации. С ее помощью на основе данных, хранящихся в соответствующих базах данных подсистем АСУБП СО, мы получаем необходимые наборы информации и подготавливаем их для последующей передачи в подсистему «бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет».

Цифровые сервисные подсистемы

Немаловажный аспект цифровой трансформации — создание и внедрение в практику цифровых сервисов, повышающих качество и обеспечивающих новый уровень взаимодействия органов власти и гражданского общества. АСУБП СО сама по себе является цифровым сервисом, который обеспечивает автоматизацию и цифровизацию ключевых процессов управления общественными финансами региона (включая все муниципальные образования), обработку и анализ данных для принятия стратегических и управленческих решений. В цифровом варианте публикуется документация, установочные файлы, информация о настройках подключения (asubp.sakhminfin.ru). Для удобства пользователей в цифровом варианте создан сервис регистрации обращений по вопросам функционирования АСУБП СО (helpdesk.sakhminfin.ru). Ресурс в Сети доступен круглосуточно, так что заявить о проблеме можно в режиме 24/7.

Для обеспечения открытости и прозрачности бюджетного процесса, а также вовлеченности широкой общественности с активной гражданской позицией в процессы бюджетирования в Сахалинской области создан портал «Открытый бюджет» (openbudget.sakhminfin.ru). Информация для публикации на портале берется в том числе напрямую и из цифровых документов подсистем АСУБП СО, например из отчетности, в особом статусе. То есть информация публикуется на портале только тогда, когда в подсистеме

сбора и свода бюджетной, бухгалтерской, кадровой и статистической отчетности появляется цифровой документ, имеющий определенные атрибуты и статусы. При этом наличие цифровых документов в подсистеме, их атрибуты и статусы портал анализирует самостоятельно.

Для реализации проектов по инициативному бюджетированию в Сахалинской области создан и успешно функционирует одноименный портал (pib.sakhminfin.ru). Здесь публикуется информация о проектах, ходе их реализации и результатах, а также реализован ряд цифровых сервисов для удобства жителей Сахалинской области. Так, посетителям портала доступна регистрация и авторизация через единую систему идентификации и аутентификации пользователей (ЕСИА). Также на портале реализована цифровая система голосования и выбора лучшего проекта с использованием подтверждения выбора посредством СМС-сообщения. Стоит отметить, что портал инициативного бюджетирования интегрируется с подсистемой управления государственным (муниципальным) заказом, чтобы заинтересованные граждане могли видеть, с кем, на какие суммы и когда заключаются контракты для реализации их инициатив.

По своей сути, АСУБП СО трансформируется в прикладную цифровую платформу для эффективного взаимодействия не только финорганов, но и органов власти и их подведомственных учреждений, регионального и муниципального уровней, бизнеса (поставщиков

услуг) и граждан в сегменте общественных финансов, являющихся неотъемлемой частью экономики региона.

Проблемы, риски и пути их преодоления

Цифровая информационная платформа региона в сфере управления общественными финансами сама по себе порождает определенные проблемы и риски, которые можно разделить на четыре группы. Это: методическое обеспечение, техническое сопровождение, аналитический аппарат и нормативно-правовое регулирование. Для каждой группы есть свои индивидуальные способы решения проблемы, зависящие от многих факторов и условий.

Выделенные в группы проблемы можно решить при помощи юридического оформления, подготовки необходимых кадров, техническим (технологическим) и информационным обеспечением. На текущий момент необходимы целенаправленные действия на модернизацию организационной структуры управления автоматизированной системой управления бюджетным процессом. В оптимизации также нуждаются сами процессы, требуется качественно сокращать издержки, которые мы несем каждый раз, когда повторяем избыточные рутинные операции.

За счет единой информационно-технической среды и выстроенных в системе оптимизированных бизнес-процессов снижаются транзакционные издержки.



Что, в свою очередь, дает возможность специалистам сосредоточиться на функциях регулирования, мониторинга и анализа текущих показателей, позволяет эффективно управлять выполнением запланированных мероприятий в рамках госпрограмм, в том числе национальных и региональных проектов, для решения стратегических задач развития Сахалинской области.

В заключение хочется отметить, что обеспечение доступности для общества информации о бюджетном процессе региона, доходах и расходах бюджета субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований — одно из приоритетных направлений нашей работы. От того, насколько эффективно управление деятельностью по раскрытию информации, насколько оптимальны процессы информационного взаимодействия, отвечают ли требованиям времени применяемые технологии, зависит обеспечение свободы информации о бюджетном процессе и управлении общественными финансами в целом.

Дальнейшее развитие цифровых технологий в сфере бюджетных отношений в регионе способно не только качественно улучшить инструменты и методы госуправления, но и в конечном счете повысить уровень доверия между органами власти и обществом.



Мобильный информационный центр для голосования по проектам инициативного бюджетирования