

Центр фискальной политики

Москва, 2007



Центр фискальной
политики

125009, Москва
Тверская ул., 20/1
тел.: (495) 740-40-51
факс: (495) 740-40-52
fpcenter@fpcenter.org
<http://www.fpcenter.ru>



Open Society Institute
Assistance Foundation

1051 Budapest
Október 6. u. 12
Hungary

<http://www.osi.hu>

Информационные системы управления муниципальными финансами в Российской Федерации Сравнительный анализ // перспективы развития



Центр фискальной политики выражает признательность Министерству регионального развития Российской Федерации, Министерству финансов Ростовской области и Департаменту финансов, бюджета и государственного заказа Смоленской области за помощь в организации и проведении опросов и интервью с работниками местных финансовых органов, а также за полезные комментарии к полученным результатам исследования.

О проекте

Проект “Информационные системы управления муниципальными финансами в Российской Федерации” был осуществлен Центром фискальной политики при финансовой поддержке Института Открытого Общества (OSI). Целью данного проекта был анализ существующего положения дел в сфере информатизации управления бюджетными финансами на местном уровне и разработка рекомендаций по формированию политики информатизации местных финансовых органов. источником данных послужил собственный опыт работы с региональными и местными финансовыми органами, а также анкеты, распространённые среди муниципалитетов двух пилотных регионов – Смоленской и Ростовской областей – в ходе настоящего проекта. Исследование предназначено для представителей региональных и местных администраций, отвечающих за разработку политики информатизации государственных и муниципальных органов управления, а также для всех, кто интересуется этой проблематикой или является потенциальным потребителем информации, генерируемой информационными системами государственных и муниципальных органов управления.

Содержание

Информатизация и повышение эффективности управления	2
Объект исследования, определение основных понятий и обоснование выбора пилотных регионов	4
Источники финансирования информатизации российских муниципалитетов и их финансовых органов	4
Использование специализированного программного обеспечения в деятельности региональных и муниципальных финансовых органов на примере Ростовской и Смоленской областей	7
Формализация межбюджетных отношений на региональном уровне и информационное обеспечение расчёта межбюджетных трансфертов	9
Использование формализованной методики бюджетирования на основе подушевых нормативов на примере отрасли «Образование»	11
Аппаратное и программное обеспечение муниципальных финансовых органов на примере Смоленской и Ростовской областей: результаты анкетирования	13
Состав вопросов анкеты и респонденты	13
Результаты анкетирования	14
Оборудование	14
Интернет	18
Программное обеспечение	22
Специализированное программное обеспечение	25
Информационные ресурсы	31
Обучение	35
Заключение	36

Информатизация и повышение эффективности управления

Сегодня практически у каждого чиновника в России есть компьютер, на приобретение компьютерной техники и программ тратятся значительные бюджетные средства, однако эффективность государственного и муниципального управления остается низкой и, возможно, даже снижается, если верить оценкам ряда международных рейтинговых организаций и опросам общественного мнения в России. Повышение эффективности государственного и муниципального управления было названо в числе основных национальных приоритетов в посланиях Президента. Главным принципом политики информатизации для местных органов власти должно быть повышение качества управления в целом. Такая цель может быть достигнута только при условии, что одновременно с внедрением ИТ проводится и институциональная реформа, предполагающая и оптимизацию информационных потоков, и повышение прозрачности принимаемых решений, усиление подотчетности органов власти населению за счет усиления информационной открытости.

Само по себе использование ИТ не приводит к повышению качества государственного или муниципального управления или повышению качества государственных (муниципальных) услуг, однако использование таких технологий является одной из предпосылок хорошего управления. В частности, прозрачность может возрасти за счет расширения доступа к информации, хранящейся в электронных базах данных; ответственность может возрасти благодаря тому, что появляется возможность проследить историю всех транзакций, исполненных пользователями информационной системы; сокращение времени отклика происходит за счет электронного обмена файлами. Другие признаки качественного управления - экономическая и социальная эффективность принимаемых решений, учет мнения всех заинтересованных сторон, справедливость и т. д. не возникают вследствие использования информационных технологий, однако они подразумевают информационную открытость, которая предполагает информатизацию.

Основное препятствие на пути внедрения электронного правительства в России, – если понимать под этим термином систему управления, нормальное функционирование которой принципиально невозможно без использования информационных технологий, в отличие от узкого понимания электронного правительства как официального сайта администрации на Интернетe, через который население может узнать номера телефонов и часы приёма чиновников или направить электронный запрос – заключается в конфликте интересов. Чиновники соглашаются пойти на изменения, которые приводят к увеличению скорости документооборота или сокращению времени ответа, но в их интересы не входит проведение реформ, усиливающих их подконтрольность избирателям или вышестоящим органам и исключающих возможность принятия необъективных решений. Одно из основных препятствий на пути к эффективному использованию информационных технологий во властных структурах России заключается в нежелании разглашать информацию о положении дел в подведомственной сфере и размещать соответствующие данные в базах данных, к которым могут получить доступ вышестоящие власти или внешние пользователи.

Традиционная информационная «закрытость» государственных и муниципальных ведомств приводит к тому, что общество получает доступ только к той информации, разглашение которой прямо предписано законом. Например, Бюджетный кодекс содержит требование публиковать бюджет и отчет об исполнении бюджета в том виде, в каком эти документы были утверждены. Никакая другая бюджетная информация обычно не разглашается, считается «ведомственной», что равнозначно тому, что доступ общества к ней закрыт. Однако обосновывая необходимость использования новых или совершенствования старых инструментов политики, в том числе финансовой и бюджетной, недостаточно опираться на традиционно собираемые данные и общераспространённые представления, поскольку выводы, полученные из анализа таких данных и исходя из таких представлений, как правило, поддерживают существующее положение дел, а не указывают на необходимость его изменения.

Информационная закрытость имеет еще один аспект – она препятствует обмену информацией между ведомствами одного уровня (в частности, между муниципальными ведомствами) и между правительствами разных уровней, снижая эффективность управления в целом.

На практике процесс информатизации муниципальных администраций эволюционирует в направлении от простого оснащения рабочих мест чиновников компьютерной техникой до создания интегрированных систем, позволяющих департаментам обмениваться данными в режиме онлайн, однако в плане повышения информационной открытости до сих пор сделано еще очень мало. «Закрытость» информации несовместима с решением задачи повышения эффективности управления. Недаром задача обеспечения доступа населения и организаций к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации указана

среди основных целей одобренной Правительством РФ концепции региональной информатизации до 2010 года. Кроме того, удовлетворённость населения информационной открытостью органов исполнительной власти является одним из показателей, с помощью которых предполагается оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (перечень таких показателей был утвержден указом Президента РФ 28 июня 2007 года).

Поскольку темой настоящего исследования является информатизация управления муниципальными финансами, следует упомянуть о том, что финансовые органы обсуживают не население, а правительство, т. е. производимые ими услуги потребляются внутри сектора государственного управления. Тем не менее, повышение качества финансового управления имеет важное значение для повышения качества публичных услуг и обеспечения равного доступа населения к этим услугам. От того, насколько объективно и справедливо распределены финансовые ресурсы между бюджетополучателями – муниципалитетами первого и второго уровней, бюджетными учреждениями – больницами, школами, детскими садами, насколько правильно и дальновидно они поделены между капитальными инвестициями и текущими расходами, а в рамках текущих расходов – между расходами на заработную плату, расходами на содержание зданий и на приобретение товаров, потребляемых в процессе производства услуг, зависит в конечном счете и качество бюджетных услуг. Среди всего вышеперечисленного значительный прогресс в смысле открытости и гласности во многих регионах был достигнут в сфере межбюджетных отношений, что очень важно, поскольку межбюджетные трансферты для большинства муниципалитетов являются основным источником доходных поступлений. Что касается распределения средств местных бюджетов между конечными бюджетополучателями, то здесь до прозрачности и объективности очень далеко: нормативы финансирования отсутствуют, финансирование идет в основном от достигнутого уровня, прозрачные, формализованные методики распределения финансирования практически не используются, хотя в последнее время наметились положительные сдвиги, например, в области финансирования образовательных учреждений.

В плане повышения информационной открытости бюджетного процесса предстоит сделать еще очень многое. Переход на бюджетирование по результатам и аутсорсинг, предполагающий, в качестве первого шага преобразование многих традиционных бюджетных учреждений, финансируемых по смете, в автономные учреждения, получающих финансирование за выполнение государственного (муниципального) задания, потребует качественно иной степени информационной открытости местных органов власти и использования ими иных принципов учета: учет полученных результатов вместо учета исполненных расходов. Эта информационная революция для местных властей еще впереди, но предвидеть ее наступление и соответствующим образом строить политику информатизации необходимо уже сегодня. Поэтому данное исследование, опирающееся на опыт работы ЦФП в регионах и на материалы анкетирования, проведенного среди муниципальных образований Смоленской и Ростовской областей, окажет практическую помощь в этом вопросе.

Объект исследования, определение основных понятий и обоснование выбора пилотных регионов

Объявив международный конкурс на проведение исследования, посвящённого информатизации муниципальных органов власти, муниципальных бюджетных учреждений и влияние информатизации на качество предоставляемых населению бюджетных услуг, заказчик – Институт открытого общества (Венгрия) – предложил лишь общую тематику, сформулировав ее достаточно широко. Заинтересованные участники конкурса – научные организации и исследовательские коллективы – были вправе указывать в своих конкурсных заявках конкретную область информатизации – оптимизацию маршрутов общественного транспорта, управление запасами медикаментов в лечебных учреждениях, работу скорой помощи и т. д. С учетом своей специализации и опыта работы с региональными и местными финансовыми органами, Центр фискальной политики предложил провести исследование, посвящённое информатизации некоторых аспектов бюджетного процесса на региональном и местном уровне в России, а также оценить уровень информатизации муниципальных финансовых органов на примере двух пилотных регионов – Смоленской и Ростовской областей. Выбор отдельных аспектов бюджетного процесса в качестве объекта исследования объясняется тем, что именно финансовая функция информатизированна практически везде, даже в самых небольших муниципальных образованиях, т. е. потенциальная аудитория, для которой результаты настоящего исследования могут представлять интерес, чрезвычайно многочисленна. К тому же обилие информационных систем, используемых в финансовых департаментах местных органов власти, дает обширный материал для анализа и сравнений.

Под информационными технологиями мы будем понимать процессы и методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов

и методов.¹ В соответствии с Концепцией региональной информатизации до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 года, под региональной (муниципальной) информатизацией мы будем понимать процесс создания необходимых условий для реализации прав и свобод граждан, обеспечения социально-экономического развития и эффективности системы государственного управления субъекта Российской Федерации и местного самоуправления на основе использования информационных технологий. Таким образом, информатизация в нашем понимании не сводится к техническому оснащению органов государственного, муниципального управления и подведомственных им организаций современными средствами связи и компьютерами, но предполагает переход на использование формализованных, количественных методов и объективной информации для принятия обоснованных и прозрачных управленческих и бюджетных решений.

Выбор Смоленской и Ростовской областей в качестве полигона для полевого исследования по оценке уровня информатизации финансовых органов обусловлен, прежде всего, готовностью администрации этих регионов оказать содействие в проведении такого исследования. Кроме того, Смоленская область является участником федеральной Программы реформирования региональных и муниципальных финансов, цель которой – повышение эффективности управления общественными финансами (см. Справку). Достижение этой цели предполагает информатизацию бюджетного процесса и широкое применение информационных технологий. Опыт участников указанной программы – российских регионов и муниципальных образований – успешно реализующих программы реформирования в финансовой сфере, дает точку отсчёта и материалы для сравнения другим регионам и муниципалитетам, в том числе, с точки зрения используемых информационных систем и приложений. Ростовская область не является участником федеральной Программы реформирования региональных и муниципальных финансов, однако реализует собственную программу реформ, соответствующую стандартам и установкам, сформулированным в федеральной программе, и отличающуюся новизной подходов. Опыт комплексной информатизации муниципальных финансовых органов в обоих регионах безусловно интересен и заслуживает внимания.

Источники финансирования информатизации российских муниципалитетов и их финансовых органов

При высоком уровне централизации в части бюджетного планирования и установления требований к финансовой и бюджетной отчётности в России практически отсутствует централизованная политика в области информатизации бюджетного планирования и финансового управления, в том числе отсутствует эффективная система координации и поддержки региональных и муниципальных проектов и программ в этой сфере. Несмотря на то, что требования к финансовому управлению и бюджетному планированию, формы отчётности и правила бухгалтерского учета для бюджетных учреждений установлены федеральным законодательством и приказами федерального Министерства финансов, выбор программного обеспечения и приложений для планирования доходов и расходов, контроля за исполнением бюджета, ведения бухгалтерии, проведения закупок и т. д. производится регионами и муниципалитетами (теми, которые располагают необходимыми для этого средствами) самостоятельно.

Одна из особенностей информатизации органов муниципального управления в России заключается в том, что у большинства органов местного самоуправления отсутствуют средства на проведение информатизации собственными силами. В финансовом отношении местные органы власти зависят от регионального бюджета, и региональная администрация заинтересована в контролировании целевого расходования средств местными властями. В результате информатизация муниципальных образований зачастую проводится по инициативе региональных администраций и за их счет. Это способствует усилению подотчётности муниципальных органов органам государственной власти регионального уровня, однако не означает автоматического усиления информационной открытости по отношению к населению или усиления информационного обмена между разными подразделениями муниципальной администрации.

Приобретать информационные системы по собственному выбору могут себе позволить только достаточно крупные города – как правило, это областные центры. Сельские администрации не имеют средств на информатизацию, для них аппаратное и программное обеспечение приобретает региональная администрация за счет средств регионального бюджета. Это обеспечивает унификацию используемого муниципалитетами программного обеспечения, что дает определённые преимущества с точки зрения возможностей контроля, представления отчетности и т. д., однако подобная унификация может оказаться не полной, следовательно, её

¹ Данное определение соответствует определению, установленному федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» №149-ФЗ от 8 июля 2006 года.

преимущества будут реализованы не в полной мере, если крупные города проводят собственную политику информатизации, не согласованную с региональной. Так, в обоих пилотных регионах – Ростовской и Смоленской областях – все муниципальные образования, за исключением региональных центров, используют одно и то же специализированное программное обеспечение, обеспечивающее автоматизацию основной деятельности финансовых органов, приобретенное для них на средства регионального бюджета. В то же время, города Ростов-на-Дону и Смоленск, осуществившие информатизацию финансовых органов собственными силами, используют программное обеспечение, отличающееся от того, которым пользуются все другие муниципалитеты соответствующей области. Причём в Ростовской и Смоленской областях выбор областных центров и областной администрации зеркален по отношению друг к другу: все муниципалитеты Смоленской области, за исключением города Смоленск, для автоматизации деятельности финансовых органов используют программный комплекс «Бюджет КС», в Ростовской области все муниципалитеты, за исключением города Ростов-на-Дону, используют в тех же целях программный комплекс АИСБП. Оба региональных центра, города Смоленск и Ростов-на-Дону, применяют программный комплекс АЦК производства ООО «БФТ». По своим функциональным возможностям эти системы достаточно близки и по отзывам пользователей в обоих регионах позволяют решать весь круг задач, стоящих перед муниципальными финансовыми органами. Следует, впрочем, заметить, что ведение бюджета относится к собственным полномочиям каждого муниципального образования, следовательно, и выбор программного обеспечения для автоматизации бюджетного процесса может определяться их собственным решением. Преимущества, которые дает стандартизация программного обеспечения, связаны не столько с обменом данными (обмен данными на уровне выходных форм возможен и при использовании разного программного обеспечения), сколько с эффектом масштаба, но технически стандартизация не является обязательной.

Справка: Программа реформирования региональных и муниципальных финансов и её участники ⁽¹⁾

В 1998 году Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 – 2001 годы, которая стала первой среднесрочной программой структурных реформ в сфере межбюджетных отношений и управления субнациональными (региональными и местными) финансами. В соответствии с этой программой в федеральном бюджете на 2002 годы был впервые образован Фонд реформирования региональных финансов, который затем предусматривался в бюджете вплоть до 2004 года. Источником формирования фонда в 2002 – 2004 годах являлись средства займа Всемирного банка, возмещавшие соответствующие расходы федерального бюджета. Из фонда на конкурсной основе предоставлялись субсидии субъектам Российской Федерации при условии успешной реализации заявленных ими программ реформирования региональных финансов, включающих такие направления, как бюджетный процесс, межбюджетные отношения, налоговая и тарифная политика, управление собственностью, долговая политика и другие.

При отборе регионов и мониторинге реализации программ использовались единые критерии и индикаторы, позволяющие оценивать управление региональными финансами и отслеживать улучшение его качества в результате проводимых реформ.

Всего за 2002 – 2004 годы получателями субсидий стали 15 регионов. ⁽²⁾ Согласно данным регулярно проводимого Минфином РФ мониторинга, качество управления финансами и состояние бюджетов улучшилось во всех регионах-участниках программы. В большинстве регионах-участников первых конкурсов проведение структурных реформ продолжается по сей день.

Высоко оценив эффективность механизма стимулирования регионов к проведению финансовой реформы через Фонд, Правительство Российской Федерации приняло решение о продолжении этой программы за счет средств федерального бюджета, т. е. без привлечения средств МБРР. Начиная с 2005 года, в составе федерального бюджета ежегодно на конкурсной основе выделяются средства на субсидирование регионов и муниципалитетов, реализующих собственные программы реформирования региональных (муниципальных) финансов. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов действует на основе тех же принципов, что и действовавший в 2002 – 2004 годах Фонд реформирования региональных финансов. В 2005 году победителями конкурса стали 7 регионов, ⁽³⁾ в число которых вошла и Смоленская область, в 2006 – еще десять регионов. ⁽⁴⁾

Таким образом, до проведения ежегодного конкурса региональных программ реформирования финансов в 2007 году участниками программы реформирования региональных финансов на разных стадиях её осуществления был 31 регион. Кроме того, многие регионы, подготовившие собственные программы реформирования региональных финансов, не получали субсидий из федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

Есть и такие регионы, которые реализуют собственные программы реформ, но в конкурсах на получение средств из федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов не участвовали. К числу последних относится и Ростовская область.

⁽¹⁾ Использованы материалы с сайта Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов <http://www.ftr.ru/>

⁽²⁾ Чувашская Республика, Республика Карелия, Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский края, Астраханская, Вологодская, Калужская, Самарская, Саратовская, Тверская, Челябинская области, г. Санкт-Петербург, Таймырский автономный округ

⁽³⁾ Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Белгородская, Кировская, Ленинградская и Смоленская области

⁽⁴⁾ Томская, Калининградская, Астраханская, Нижегородская, Ульяновская, Воронежская, Тульская, Сахалинская, Омская и Тамбовская области, а также Республика Чувашия

Тем не менее, поскольку основным источником финансирования информатизации местных бюджетов являются региональные бюджеты (Таблицы 1 – 3), можно ожидать, что ситуация, когда все или большинство муниципалитетов в каждом регионе используют одно и то же программное обеспечение, является типичной. Данные приведенных ниже таблиц показывают, какие средства расходуются на информатизацию из бюджетов разных уровней.

Таблица 1. Расходы федерального, региональных и местных бюджетов по разделу «Связь и информатика» (тыс. руб.)

Год	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
2004	8 011 941	2 471 525	5 167 136	373 280
2005	13 938 959	4 303 914	9 085 201	549 843
2006	20 352 563	6 066 985	13 681 081	604 496
2006	100%	30%	67%	3%

Таблица 2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (2006) по разделу «Связь и информатика», руб. на одного жителя

Min	0,05	Карачаево-Черкесская Республика
Max	969,7	Москва
Медиана	11,5	Иркутская, Смоленская области
	2,16	Ростовская область

Таблица 3. Структура расходов по разделу «Связь и информатика» (2006 год, консолидированные бюджеты субъектов РФ)

Предметная статья расходов	Интерпретация ⁽¹⁾	
Оплата труда и начисления на оплату труда		1,9%
Приобретение услуг		56,1%
Услуги связи		6,4%
Коммунальные услуги		0,1%
Услуги по содержанию имущества	Обслуживание техники	15,0%
Прочие услуги	Услуги интернет-провайдеров, обслуживающих организаций	34,6%
Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям		5,4%
Прочие расходы		0,8%
Предметная статья расходов	Интерпретация ⁽¹⁾	
Поступление нефинансовых активов		35,8%
Увеличение стоимости основных средств	Приобретение компьютеров и оборудования	27,0%
Увеличение стоимости нематериальных активов	Приобретение программного обеспечения	6,2%
Увеличение стоимости материальных запасов	Приобретение расходных материалов	2,6%
Всего		100,0%

⁽¹⁾ Расшифровка содержания предметных статей экономической классификации расходов применительно к расходам по разделу «Связь и информатика» носит экспертный характер

В 2002 была запущена федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002 – 2010). Цель этой программы – создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей. В рамках этой программы должны были быть разработаны стандарты информатизации и предложены модельные решения, которые можно было бы тиражировать на местном и региональном уровнях управления, однако к 2007 году таких решений разработано не было. По-видимому, одной из причин стало то, что программа «Электронная Россия» не финансировалась в полном объеме: с 2002 по 2006 год ее финансирование не превышало 25% от запланированного².

2 По данным Министерства информационных технологий и связи РФ.

В 2006 году была принята новая редакция программы, предусматривающая увеличение её финансирования: с 2007 по 2010 год на программу предполагается выделить более 13 млрд. рублей, тогда как с 2002 по 2006 гг. общий объем финансирования программы составил 7,7 млрд. руб.

В 2007 году Министерство связи и информационных технологий объявило конкурс по отбору субъектов Российской Федерации для отработки и внедрения в 2007-2008 годах на их территории типовых программно-технических решений в сфере региональной информатизации в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)». Разработка типовых решений на базе регионов-победителей конкурса будет производиться за счет федерального бюджета.

Использование специализированного программного обеспечения в деятельности региональных и муниципальных финансовых органов на примере Ростовской и Смоленской областей

Как упоминалось выше, для планирования и исполнения муниципальных бюджетов муниципалитеты Ростовской области используют в основном программный комплекс АИСБП - «Автоматизированная информационная система бюджетного процесса». Этот комплекс разработан на основе программного продукта компании «Интех», г. Санкт-Петербург, с 2000 года он дорабатывается и сопровождается силами Министерства финансов Ростовской области. В Смоленской области для автоматизации бюджетного процесса на муниципальном уровне используется программный комплекс «Бюджет-КС» компании «Кейсистемс», обновлением и поддержкой которого занимается компания-производитель.

Обе системы представляются собой программные комплексы, состав которых может быть неодинаковым у разных пользователей. Центральным элементом комплекса является система контроля за исполнением бюджета, предусматривающая взаимодействие с территориальными органами Федерального казначейства, а также с вышестоящими финансовыми органами – региональным департаментом финансов и федеральным Минфином. В обеих пилотных областях для осуществления взаимодействия с органами федерального казначейства используется прикладное программное обеспечение «СЭД». Данный комплекс в 2005 году устанавливался бесплатно специалистами Федерального казначейства практически во всех субъектах РФ. Для представления финансовой отчетности в вышестоящие финансовые органы используется программный комплекс «СКИФ» (разработчик ОАО «Финтех» г. Москва), который распространяется на коммерческой основе.

Рассмотрим как происходит файловый обмен между финансовыми департаментами муниципалитетов и казначейством (СЭД) а также между финансовыми департаментами муниципалитетов и вышестоящими финансовыми органами (СКИФ) на примере Ростовской области, использующей систему АИСБП.

Комплексная система АИСБП имеет связи с системами СКИФ и СЭД на уровне файлового обмена.

1. Все платежные поручения формируются в АИСБП, затем формируется выходной файл, который оператором СЭД подкачивается в систему казначейства 1 раз в день. Аналогично, выписки, приходящие из казначейства по каналам СЭД подкачиваются в АИСБП. Таким образом, вся информация о движении средств на счетах бюджетов ежедневно поступает из Казначейства и отражается в системе АИСБП на всех уровнях.
2. Для СКИФа поселения вводят информацию об исполнении бюджета вручную (некоторые, хорошо освоившие АИСБП выгружают из АИСБП) и пересылают по электронной почте муниципальным районам. Районы подгружают эти файлы в СКИФ и одновременно подгружают свои данные из АИСБП. После этого полученные данные по поселениям, муниципальному району и консолидированные по двум уровням в формате html направляются в Министерство финансов Ростовской области по электронной почте. В Министерстве финансов РО собираются 55 файлов по каждому муниципальному району и городскому округу (включая информацию по каждому отдельному поселению), эти файлы подгружаются в систему СКИФ, к ним добавляется выходной файл по областному бюджету из АИСБП, данные консолидируются и направляются в соответствующем формате в Министерство финансов РФ.
3. Каждый ГРБС³ самостоятельно организует информационный обмен со своими получателями бюджетных средств. По мнению Министерства финансов, система АИСБП является слишком сложной и громоздкой для использования всеми ГРБС, поскольку содержит много ненужных ГРБС опций. АИСБП использует кроме Министерства финансов только Министерство труда и социальной защиты. Однако все ГРБС представляют

3 Главный распорядитель бюджетных средств

необходимую информацию (например, отчёты о кассовых расходах) в Министерство финансов в соответствии со стандартными шаблонами в формате xls, который автоматически импортируется в АИСБП. Кассовые заявки передаются на бумажных носителях и дискетах и подкачиваются в систему АИСБП. Аналогичные процедуры происходят на уровне муниципальных районов (городских округов) и постепенно внедряются в поселениях. С развитием корпоративной локальной сети предполагается наладить режим «тонкого» клиента, для онлайн-ового заполнения заявок без бумажного дублирования.

Помимо системы исполнения бюджета и формирования отчётности в комплекс могут входить также специализированные подсистемы: управления закупками, управления задолженностью, прогнозирования бюджетных доходов, система планирования бюджетных расходов, однако на практике специализированное программное обеспечение использует лишь примерно половина опрошенных муниципальных образований. Наиболее универсальным инструментом для прогнозирования и проектирования бюджета остаются электронные таблицы, позволяющие без дополнительных затрат построить и прогноз доходов, и план расходов. В отношении прогнозирования доходов это связано, по-видимому, с тем, что большинство опрошенных муниципалитетов представляют собой небольшие поселения с ограниченным кругом налогоплательщиков, а традиционные методы прогнозирования доходов носят вероятностный характер и дают хорошие результаты только при наличии достаточно больших выборок. Вероятно, именно по этой причине в Смоленской области подсистема прогнозирования доходов для программного комплекса «Бюджет-КС» для муниципальных образований не закупалась.

Что касается планирования расходов, то отсутствие потребности в специализированном программном обеспечении, по-видимому, объясняется тем, что планирование потребности в финансировании ведется по имеющейся сети учреждений, а не в зависимости от потребности населения в бюджетных услугах, как того требует начатая в 2004 году бюджетная реформа. Первоначально эта реформа касалась в основном федеральных органов власти, в меньшей степени регионов и практически не касалась муниципальных образований, хотя некоторые компоненты реформы, такие как новый план счетов и новая бюджетная классификация, затронули всех субъектов бюджетного процесса без исключения. Суть реформы состоит в переходе от бюджетирования, исходящего из затрат, к бюджетированию по результатам и многолетнему бюджету. По первоначальному плану реализации реформы, переход на многолетнее бюджетирование по результатам должен был начаться с федеральных министерств и ведомств и к концу 2006 года охватить региональный и местный уровни власти. В реальности переход на многолетний бюджет отстаёт от заявленного графика и к 2007 году лишь некоторые регионы успели принять постановления о переходе на многолетнее бюджетирование и бюджетирование по результатам, но реальных многолетних бюджетов до 2007 года не принял ни один регион. Соответственно, не было многолетних бюджетов и на местном уровне, поскольку местные бюджеты в большинстве своем зависят от трансфертов из региональных бюджетов и вписаны в региональный бюджетный процесс.

В 2006-2007 году требование составить перечень оказываемых бюджетных услуг и оценить стоимость этих услуг распространялось только на регионы, являвшихся участниками реализуемой федеральным Министерством финансов программы реформирования региональных и муниципальных финансов (см. Справку), но со временем это требование будет распространено на все регионы и муниципальные образования. Соответственно, изменятся и методы планирования и учета. Это не означает, что время электронных таблиц как инструмента бюджетного планирования уйдёт в прошлое, однако с возрастанием сложности расчётов сфера применения специализированного программного обеспечения расширится. Население и его потребности – гораздо более динамичный объект, чем существующая сеть бюджетных учреждений, и для прогнозирования его потребностей и планирования объёма предоставления бюджетных услуг необходимо существенно повысить качество финансового, демографического и статистического учета на местном уровне. Типовое программное обеспечение для такого мониторинга и планирования потребностей еще не разработано, однако его разработка предусматривается федеральной целевой программой «Электронная Россия»: создание информационной системы планирования и мониторинга социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, предусматривающей мониторинг результативности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, мониторинг эффективности бюджетных расходов и потребности в бюджетном финансировании, включено в перечень типовых программно-технических решений в сфере региональной информатизации по программе «Электронная Россия».

Интересно будет ознакомиться также с опытом регионов, являющихся участниками федеральной программы «Реформирование региональных и местных финансов», которые по условиям конкурса должны уже в 2007 году перейти на многолетнее бюджетирование по результатам, и, возможно, создадут собственные приложения для проектирования таких бюджетов, однако в момент проведения настоящего исследования такие приложения еще не получили распространения.

Формализация межбюджетных отношений на региональном уровне и информационное обеспечение расчёта межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты занимают значительную долю в расходах региональных бюджетов – порядка 16% от всех расходов региональных бюджетов в 2006 году (в Смоленской области – 18,9%, в Ростовской области – 21,2%). Планирование и прогнозирование этих расходов занимает важное место в региональном, а также в муниципальном бюджетном процессе. Перевод расчётов межбюджетных трансфертов на формульную основу позволяет полностью автоматизировать эту часть бюджетного процесса.

В Бюджетном кодексе РФ и федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть целый ряд норм, регулирующих процедуры расчёта и предоставления межбюджетных трансфертов. Основным принципом при расчёте финансовой помощи является выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности получателей. Реализация этого принципа предъявляет повышенные требования к исходным данным для расчётов: чтобы корректно рассчитать дотации соответствующему муниципальному образованию, необходима подробная информация о базах налогообложения в разрезе муниципальных образований, численности потребителей муниципальных услуг, данные об исполнении бюджета и прогнозы поступлений в местные бюджеты по отдельным налогам на очередной финансовый год и плановый период и т. п. Кроме того, Бюджетный кодекс РФ требует, чтобы методики расчётов утверждались законом субъекта Российской Федерации.

Во многих случаях финансовая помощь, предоставляемая в рамках процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности, не позволяет муниципальным образованиям сбалансировать свои бюджеты и уложиться в требования Бюджетного кодекса относительно допустимого размера дефицита бюджета. Сами же муниципалитеты не обладают достаточной финансовой гибкостью для того, чтобы собственными силами компенсировать возможный недостаток финансовой помощи, а в случае муниципальных районов – еще и предоставить финансовую помощь поселениям, входящим в их состав, за счет собственных средств (что также относится к полномочиям муниципальных районов).

В такой ситуации регионам приходится использовать предусмотренные Бюджетным кодексом инструменты межбюджетного регулирования для того, чтобы обеспечить предоставление муниципальным образованиям (прежде всего это относится к поселениям) финансовой помощи в необходимом объёме. Субъекты РФ отвечают за выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, входящих в их состав, и в части выравнивания бюджетной обеспеченности поселений это полномочие пересекается с полномочием муниципального района. Для того, чтобы гарантированно обеспечить поселения финансовыми средствами и преодолеть такую нечеткость в разграничении полномочий, целый ряд регионов (например, Ставропольский край, Смоленская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ и другие) практически полностью берут реализацию полномочий по межбюджетному выравниванию муниципальных образований на себя, предоставляя муниципальным районам субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки, которые затем распределяются среди поселений. Эти субсидии носят целевой характер и не могут быть израсходованы муниципальными районами на иные цели. Регионам, использующим такой подход, приходится решать довольно сложную задачу двухэтапного выравнивания – рассчитывать объёмы финансовой помощи муниципальным районам таким образом, чтобы районы затем смогли осуществлять свои полномочия, в том числе выравнивать бюджетную обеспеченность входящих в них поселенческих муниципальных образований.

Без использования формализованной методики двухуровневого выравнивания межбюджетной обеспеченности такую задачу не решить. Формализации и законодательного закрепления подобных методик требует Бюджетный кодекс РФ, однако многие регионы приступили к разработке и внедрению формализованных методик межбюджетного регулирования еще до того, как соответствующие положения были включены в Кодекс.

Формализация межбюджетных отношений во многом означает перевод функции межбюджетного регулирования в сферу информационных технологий. Рассмотрим, как реализуется формализованная процедура расчёта межбюджетных трансфертов на примере Смоленской области.

Все вопросы, связанные с межбюджетными отношениями в Смоленской области, регулируются соответствующим областным законом. Как требует Бюджетный кодекс РФ, в Смоленской области действуют утверждённые законом формализованные методики расчёта дотаций из областного фонда финансовой поддержки поселений (осуществление этого полномочия делегировано муниципальным районам и финансируется за счет субвенций из областного бюджета), областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских

округов), районных фондов финансовой поддержки поселений, а также субвенций из местных бюджетов в областной бюджет.

Сверх того, постановлением администрации области закреплена методика расчёта прогноза доходов консолидированного бюджета области, наличия которой Бюджетный кодекс не требует.

Как указывалось выше, в Смоленской области применяются дополнительные инструменты межбюджетного регулирования, а именно – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований Смоленской области и субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений. Для расчёта последних областным законом также предусмотрена формализованная методика.

Помимо собственно формул для расчётов, в методиках детально перечислены используемые показатели с указанием федеральных или региональных органов государственной власти, ответственных за предоставление данных. Прежде всего, это данные налоговой отчётности, предоставляемые Управлением Федеральной налоговой службы по Смоленской области, а также статистическая информация, предоставляемая территориальным органом Федеральной службы государственной статистики.

Таким образом, в бюджеты городских округов поступают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в бюджеты муниципальных районов – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений, а также зачисляемые в районные фонды финансовой поддержки поселений субвенции на осуществление полномочий Смоленской области по расчёту и предоставлению дотаций поселениям за счёт средств областного бюджета.

В бюджеты поселений поступают дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений, состоящие из двух частей. Первая часть – это дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предоставляемые муниципальным районом по установленной областным законом методике. В Смоленской области эта часть районных фондов финансовой поддержки поселений образуется за счёт средств областного бюджета, который тем самым содействует исполнению собственных полномочий муниципального района и одновременно гарантирует предоставление поселенческим бюджетам должного объёма финансовой помощи.

Вторая часть дотации поселениям – это так называемые «подушевые» дотации, предоставляемые за счёт средств областного бюджета в порядке делегирования полномочий. При отсутствии такого делегирования регион предоставлял бы эти дотации поселениям напрямую, минуя промежуточный этап в виде районного фонда финансовой поддержки поселений.

Региональная власть контролирует финансовую помощь не только на уровне регион – муниципальные районы, но и на уровне муниципальные районы – поселения, поскольку все формализованные методики устанавливаются областным законодательством, а реализующие их расчётные компьютерные модели были разработаны при содействии консультантов, привлекаемых областным Департаментом финансов, бюджета и государственного заказа. Однако на наш взгляд, значение имеет не контрольный аспект, а то, что финансовая помощь гарантированно доводится до уровня поселений, которые благодаря этому получают возможность осуществлять свои собственные полномочия.

Внешние консультанты были привлечены Департаментом финансов, бюджета и государственного заказа для участия в реализации мероприятий Программы реформирования региональных финансов Смоленской области, одним из которых стало совершенствование межбюджетных отношений. Закон о межбюджетных отношениях, разработанный при участии консультантов и содержащий новые методики, действует в области с 2006 года и обновляется в соответствии с изменениями федерального законодательства и совершенствованием региональной бюджетной политики.

Техническая сторона межбюджетного регулирования включает в себя комплекс прикладных компьютерных моделей, разработанных в среде Microsoft Excel (что позволило избежать необходимости технического перевооружения соответствующего отдела Департамента) и функционирующих в интерактивном режиме. Модели используются для расчёта межбюджетных трансфертов в течение последних 3 лет и корректируются в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

По отзывам представителей Департамента финансов, бюджета и государственного заказа Смоленской области, наличие формализованной методики межбюджетных отношений и расчётных моделей по межбюджетному регулированию облегчило их взаимоотношения с муниципальными образованиями, поскольку позволило перейти

к взаимодействию, основанному на четких правилах, и обеспечить эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности как на уровне районных, так и на уровне поселенческих бюджетов. Формализованная методика межбюджетного регулирования разработана и в Ростовской области.

Использование формализованной методики бюджетирования на основе подушевых нормативов на примере отрасли «Образование»

В последние годы многие регионы при формировании бюджетов образовательных учреждений начали использовать принцип нормативно-подушевого финансирования, т. е. определять потребность образовательных учреждений в финансировании в зависимости от численности учащихся и стоимости обучения одного учащегося (воспитанника), а не в зависимости от имеющейся сети образовательных учреждений. Распространению этой практики способствовало введение в действие нового федерального законодательства, разграничившего бюджетные полномочия между уровнями власти и закрепившего финансирование основных образовательных программ за региональным уровнем. Законодательно определяется, что расчёт образовательных субвенций, передаваемых с регионального уровня на уровень муниципалитета, должен быть осуществлён на основе формализованной методики с применением подушевых нормативов на учащегося.

Использование норматива бюджетного финансирования общего образования позволяет формировать бюджет образовательных учреждений, исходя из объективных потребностей в финансовых средствах, оптимизировать затраты, обеспечить прозрачность при формировании и прохождении финансовых потоков как на региональном уровне, так и на муниципальном уровне, и на уровне образовательного учреждения, создаёт стимулы к широкому применению информационных технологий.

Формирование бюджетов на сеть образовательных учреждений приводило к тому, что и регионы, и муниципалитеты старались максимальным образом учесть все особенности фактически произведённых расходов, что не позволяло стандартизировать расходы, нормировать их и использовать формулы для расчёта бюджетных потребностей. Потребность в применении объективных методов и формализованных расчётов при таком подходе практически отсутствовала.

С 2005 в силу вступила новая редакция федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. Для сферы образования этот закон закрепил перенос полномочий по обеспечению государственных гарантий общего образования с муниципального на региональный уровень через механизм субвенций. Именно при формировании бюджетов на 2005 год практически все регионы стали предусматривать в своих бюджетах средства на образовательную субвенцию муниципалитетам и использовать нормативы, т. е. возникли условия для формульных расчётов потребности в бюджетных средствах.

Федеральное законодательство по разграничению бюджетных полномочий требует от регионов выделения региональных субвенций на общее образование на нормативной основе. Регионы, в полномочия которых в соответствии с федеральным законом № 184-ФЗ⁵ входит задача определения нормативных затрат на обеспечение государственных гарантий реализации образовательного процесса в общеобразовательных школах, должны самостоятельно разрабатывать и утверждать порядок расчёта нормативов.

Многие регионы (в том числе, Смоленская и Ростовская области) законодательно закрепили формализованный способ расчёта субвенций, основа которого заключается в определении норматива стоимости выполнения образовательных программ, т. е. в ведении своего рода стандарта образовательной услуги.

Нормативы расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в расчёте на одного обучающегося стали исчисляться по формуле, учитывающей стоимость стандартного минимума бюджетной услуги в части расходов по оплате труда, которая составляет более 80% расходов. Применение формулы позволяет регионам определять потребности в бюджетных средствах, используя конечный набор факторов и коэффициентов, влияющих на стоимость стандартной бюджетной услуги.

4 Поправки в этот закон были внесены федеральным законом № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

5 Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 31.12.2005) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Методика планирования финансовых средств при определении норматива бюджетного финансирования на одного учащегося базируется на учете следующих положений:

планирование осуществляется на основе определения стоимости стандартной бюджетной услуги на учащегося,

учитывается специфика контингента обучаемых (наличие коррекционных классов, обучение на дому, типы образовательных программ и др.),

в нормативе осуществляется учет законодательно определённых натуральных норм (наполняемость классов, санитарные нормы и др.),

для определения стоимости стандартной образовательной услуги используются нормы федерального законодательства, обязательные для исполнения и влияющие на стоимость образовательной услуги,

учёт различий в стоимости образовательной услуги по ступеням обучения, по видам образовательных программ, по типам и видам образовательных учреждений осуществляется при помощи коэффициентов удорожания,

учёт сложившихся региональных особенностей (на основе рекомендуемых федеральным законодательством норм по введению дополнительных ставок) осуществляется путем введения дополнительных коэффициентов.

На муниципальном уровне при формировании бюджетов образовательных учреждений должны использоваться нормативы (областные или собственные, муниципальные), позволяющие формировать бюджеты образовательных учреждений на тех же принципах. При формировании бюджетов образовательных учреждений с применением подушевых нормативов могут применяться только два показателя: норматив стоимости обучения на одного обучающегося по типу программы и ступени обучения и число обучающихся по этим программам.

Доведение финансовых ресурсов с одного уровня бюджетной системы до другого, вплоть до образовательного учреждения, осуществляется исключительно по этим двум показателям, что позволяет использовать сквозной, формализованный подход к оценке потребности финансирования с помощью стандартных приложений.

Только после выделения (одной строкой) бюджетных ассигнований, происходит формирование сметы расходов образовательного учреждения. При этом руководитель сам определяет направления использования полученных ресурсов и формирует смету по статьям бюджетной классификации в соответствии с поставленными целями и задачами данного образовательного учреждения.

Такой механизм, с одной стороны позволяет формировать бюджет на подушевой нормативной основе, с другой, расширяет права руководителя образовательного учреждения, соответствует нормам Бюджетного кодекса, а также не входит в противоречие с принципами казначейского исполнения бюджета.

При таком порядке достигается наиболее эффективное использование бюджетных средств. Руководители и муниципального уровня, и уровня образовательного учреждения сами производят реструктуризацию в рамках выделенных им финансовых средств, так как «сэкономленные средства» остаются в их распоряжении и идут на нужды образования, а не изымаются в бюджет.

Кроме того, соблюдается принцип равенства доступа и прозрачности, так как и при формировании бюджета и при выделении финансовых ресурсов используются величина подушевого норматива и числа учащихся. Никакие сетевые показатели в расчёте не присутствуют (например, число классов-комплектов или число ставок), что позволяет сокращать эти параметры, поскольку они перестают быть «фондообразующими». Описанный формализованный подход к определению объёмов бюджета (сметы) школы, даёт возможность применить ту же методику и при определении объёмов образовательных субвенций. Такой подход к определению бюджета «снизу вверх» – от потребности учащихся, особенностей их программ обучения – в отличие от традиционного подхода «сверху вниз» – только от финансовых возможностей – позволяет защитить интересы образовательных учреждений, объективно находящихся в менее выгодных условиях (меньшая наполняемость, большое число детей с отклонениями, требующих дополнительных финансовых ресурсов). Это реальный способ ввести в практику работы финансовых органов регионов, осуществляющих расчёты межбюджетных перечислений, более детальный учет существующей потребности в финансировании обучения различных категорий учащихся.

Осуществляя формализованный расчёт норматива бюджетной обеспеченности, и доводя рассчитанные по формуле финансовые ресурсы до муниципалитетов, региональная администрация стимулирует муниципалитеты к нормативно-правовому закреплению порядка финансирования образовательных учреждений на основе подушевых нормативов на местном уровне.

Кроме того, то, что норматив применяется на стадии бюджетных проектировок, позволяет «примирить» норматив и требования казначейства. Расчёт бюджета осуществляется с применением норматива, затем происходит составление сметы и ее утверждение и исполнение «в установленном законом порядке». При этом формирование штатов образовательных учреждений осуществляется не до, а после того, как определён общий бюджет школы (число детей умноженное на норматив на одного ребенка). Применение формализованной процедуры определения бюджетов образовательных учреждений на нормативной основе является первым шагом к согласованности интересов отрасли, финансовых департаментов и органов казначейства.

Аппаратное и программное обеспечение муниципальных финансовых органов на примере Смоленской и Ростовской областей: результаты анкетирования

Состав вопросов анкеты и респонденты

Для анализа уровня информатизации систем управления финансами в муниципальных образованиях была разработана анкета, состоящая из 40 вопросов по различным аспектам использования информационных технологий местными финансовыми органами. Вопросы были разделены на следующие блоки: Оборудование, Интернет, Программное обеспечение, Информационные ресурсы. Также был предусмотрен специальный блок вопросов для местных специалистов в области информационных технологий.

По согласованию с региональными финансовыми органами анкета была распространена среди муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Опрос проводился в апреле – мае 2007 года. Ответы на анкету были получены от всех 463 муниципальных образований Ростовской области (в том числе от 12 городских округов, 43 муниципальных районов и 408 городских и сельских поселений) и от 51 муниципального образования Смоленской области (в том числе от 2 городских округов, 25 муниципальных районов и 24 городских поселений (районных центров).

На втором этапе были проведены углублённые интервью с рядом представителей региональных и местных финансовых органов пилотных областей, в ходе которых были подробно обсуждены предварительные результаты анализа полученных анкет, а также выявлены ключевые проблемы, возникающие у местных финансовых органов в области информационных технологий.

В данном отчете представлены основные результаты, полученные в ходе проведённого исследования, а также рекомендации по повышению информационной оснащённости местных финансовых органов.

Результаты анкетирования

Оборудование

В преддверии реформы местного самоуправления и Ростовская, и Смоленская области уделили большое внимание заблаговременной подготовке к организации бюджетного процесса на поселенческом уровне, в том числе материально-техническому обеспечению поселенческих финансовых служб компьютерной техникой и средствами связи.

По проведённой администрацией Ростовской области оценке потребность в компьютерах на уровне поселений составила 3 рабочих места. Было предусмотрено на долевой с районами области основе оснастить все поселения тремя автоматизированными рабочими местами на базе персональных компьютеров: один компьютер – за счет бюджета муниципального района, два – за счет областного бюджета, а также минимум один лазерный черно-белый принтер и модем. На сегодняшний день в администрациях поселений Ростовской области общее количество компьютеров с необходимым для работы финансистов комплектом прикладного программного обеспечения превышает 1300 единиц.

В Смоленской области закупка компьютеров и программного обеспечения также проводилась централизованно за счет средств областного бюджета (в том числе за счет полученных областью субсидий по Программе реформирования региональных финансов), что позволило обеспечить все поселения автоматизированными рабочими местами.

Таким образом, финансовые органы муниципальных образований в рассматриваемых регионах в целом обеспечены компьютерной техникой. В среднем на финансовый орган сельского поселения приходится 3 персональных компьютера, городского поселения – 5, муниципального района – 14, городского округа – 35. Этот уровень сохраняется и в регионах, взятых по отдельности (Таблица 1).

Таблица 1. Количество персональных компьютеров, используемых местными финансовыми органами

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В ⁽¹⁾	МР ⁽²⁾	ГО ⁽³⁾	ГП ⁽⁴⁾	СП ⁽⁵⁾	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Количество компьютеров (всего)	2968	949	495	219	1305	2410	597	418	90	1305	558	352	77	129
Количество компьютеров (в среднем)	6	14	35	5	3	5	14	35	5	3	11	14	39	5

⁽¹⁾ Всего

⁽²⁾ Муниципальные районы

⁽³⁾ Городские округа

⁽⁴⁾ Городские поселения (за исключением городских округов)

⁽⁵⁾ Сельские поселения

Необходимо отметить, что в дальнейшем расширение компьютерного парка предполагается производить прежде всего за счет местных бюджетов.

В основном компьютерный парк муниципальных образований состоит из компьютеров на базе процессора Intel Pentium IV. Такие процессоры ещё выпускаются и вполне отвечают современным требованиям к рабочей станции сотрудника финансового органа. Широко распространены и компьютеры на базе процессора Intel Celeron – более дешёвого и несколько менее производительного по сравнению с Pentium IV. Впрочем, его производительность достаточна для решения большинства задач, стоящих перед муниципальными финансовыми органами.

Компьютеры на основе сопоставимых по производительности процессоров фирмы AMD (Athlon, Athlon 64, Duron, Sempron) большого распространения не получили, хотя производительность их сопоставима с производительностью Intel Pentium IV. До сих пор эксплуатируются компьютеры на основе устаревших процессоров Pentium III (в 16% опрошенных МО Смоленской области) и Pentium II (Таблица 2).

Таблица 2. Основной класс персональных компьютеров, используемых местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)⁶

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Pentium	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Pentium II	1	1	0	7	0	0	2	0	6	0	4	0	0	8
Pentium III	6	12	21	2	4	5	5	17	0	4	16	24	50	4
Pentium IV	81	75	50	71	84	82	70	58	89	84	69	84	0	58

⁶ В некоторых вопросах суммы всех вариантов ответов не дают результата 100%, поскольку вопросы допускали более одного варианта ответа

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Celeron	37	56	57	48	32	33	49	50	22	32	69	68	100	67
Athlon	4	4	0	5	4	5	7	0	11	4	0	0	0	0
Athlon 64	1	1	0	2	1	1	2	0	0	1	2	0	0	4
Другой класс ПК	1	3	0	2	1	1	5	0	6	1	0	0	0	0

Примерно в одном из шести случаев опрошенных муниципалитетов среди персональных компьютеров, которыми располагают финансовые органы, имеются и портативные компьютеры (ноутбуки), используемые в служебных командировках, для проведения презентаций и семинаров, а в отдельных случаях – для выхода в Интернет. В среднем количество ноутбуков практически не превышает одного на подразделение (Таблица 3).

Таблица 3. Наличие у местных финансовых органов портативных компьютеров (ноутбуков) (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть	15	46	79	17	7	15	70	83	11	7	14	4	50	21
Нет	85	54	21	83	93	85	30	17	89	93	86	96	50	79

Прочее имеющееся у финансовых органов муниципальных образований оборудование включает лазерные и струйные принтеры, сканеры, копировальную технику. Практически каждый финансовый орган, как на уровне муниципального района, так и на уровне поселения, располагает «стандартным набором» офисной техники, включающем факс, копировальный аппарат, черно-белый лазерный принтер и сканер. В некоторых муниципальных образованиях продолжают использоваться струйные принтеры. В то же время цветные лазерные принтеры и LCD-проекторы у муниципальных финансовых органов практически не встречаются, за исключением отдельных муниципальных районов, городских округов и поселений Ростовской области (Таблица 4).

Таблица 4. Оборудование, имеющееся в распоряжении местных финансовых органов (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
черно-белый лазерный принтер	100	100	100	98	100	100	100	100	100	100	98	100	100	96
цветной лазерный принтер	2	1	21	0	1	2	2	25	0	1	0	0	0	0
струйный принтер	9	19	57	19	4	7	21	58	6	4	24	16	50	29
сканер	57	87	93	79	48	52	81	92	56	48	96	96	100	96
цифровой фотоаппарат	2	0	7	7	2	2	0	8	0	2	6	0	0	13
LCD-проектор	2	7	21	2	0	2	12	25	0	0	2	0	0	4
факс	58	84	100	48	53	58	100	100	33	53	59	56	100	58
копировальный аппарат	69	93	100	79	63	67	88	100	67	63	94	100	100	88

Для минимизации издержек указанное оборудование нередко находится в совместном пользовании с другими отделами администрации муниципального образования (Таблица 5).

Таблица 5. Оборудование, используемое местными финансовыми органами совместно с другими подразделениями (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
черно-белый лазерный принтер	39	18	14	17	46	41	16	17	11	46	20	20	0	21
цветной лазерный принтер	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
струйный принтер	2	1	0	0	2	2	2	0	0	2	0	0	0	0
сканер	27	12	7	24	30	28	12	8	39	30	12	12	0	13
цифровой фотоаппарат	1	0	0	2	2	1	0	0	0	2	2	0	0	4
LCD-проектор	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
факс	38	22	14	19	44	41	30	17	33	44	8	8	0	8
копировальный аппарат	43	26	14	33	48	46	30	17	56	48	18	20	0	17

Во всех финансовых органах муниципальных образований уровня муниципального района (городского округа) имеются локальные вычислительные сети, как правило, созданные при поддержке региональных финансовых органов. Имеются они и во многих сельских и городских поселениях, в том числе и там, где число компьютеров невелико. В то же время 89% опрошенных поселений, в которых локальные сети отсутствуют, располагают менее чем 5 компьютерами.

Локальные сети, построенные по технологии Ethernet, в подавляющем большинстве случаев функционируют со скоростью 100 Мбит/с, что в настоящее время является практически стандартом. В отдельных случаях (крупнейших городских округах и некоторых муниципальных районах) используется гигабитный Ethernet (Таблица 6).

Таблица 6. Наличие у местных финансовых органов локальной вычислительной сети и тип сети

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть сеть, в % от ответивших	52	100	100	62	40	50	100	100	83	40	75	100	100	46
Нет сети, в % от ответивших	48	0	0	38	60	50	0	0	17	60	25	0	0	54
Ethernet coaxial cable, в % от опрошенных	1	0	0	2	1	0	0	0	0	1	2	0	0	4
Ethernet TP4 10Mb, в % от опрошенных	4	6	21	5	2	3	7	25	6	2	4	4	0	4
Ethernet TP5 100Mb, в % от опрошенных	47	94	71	55	37	45	95	75	78	37	65	92	50	38
Ethernet 1Gb, в % от опрошенных	2	4	21	0	1	1	2	17	0	1	6	8	50	0
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	4	0	0	0	5	5	0	0	0	5	0	0	0	0

Как и локальные сети, активное сетевое оборудование имеется в финансовых органах всех муниципальных районов (городских округов), давших ответ на вопрос о наличии у них такого оборудования (Таблица 7). Причём, до половины из них используют указанное оборудование для организации сетей, состоящих из нескольких сегментов. Применение активного сетевого оборудования соответствует масштабу решаемых задач и объёму имеющегося компьютерного парка: сети, включающие несколько сегментов, в 80% случаев состоят из более чем 10 компьютеров и в среднем содержат по 20 рабочих станций. Сети, включающие по одному сегменту, в среднем объединяют по 10 компьютеров.

На поселенческом уровне потребность в локальных вычислительных сетях и активном сетевом оборудовании менее выражена: оно отсутствует в 70% ответивших сельских поселений и 46% городских поселений (Таблица 7).

Таблица 7. Наличие в локальной сети местных финансовых органов активного сетевого оборудования

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Нет, в % от ответивших	55	0	0	46	70	58	0	0	29	70	28	0	0	58
Есть один сегмент, в % от ответивших	39	76	57	51	29	37	79	58	65	29	56	71	50	42
Есть несколько сегментов, в % от ответивших	6	24	43	2	1	5	21	42	6	1	16	29	50	0
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	14	1	0	2	18	16	0	0	6	18	2	4	0	0

Финансовые органы муниципальных образований поселенческого уровня, как правило, не располагают выделенными серверами. На уровне же муниципальных районов (городских округов) выделенные серверы имеются практически во всех финансовых органах. В большинстве случаев это файловый сервер и сервер баз данных или набор из трех серверов – файлового, баз данных и приложений (Таблица 8).

Таблица 8. Наличие у местных финансовых органов выделенных серверов

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Нет, в % от ответивших	79	6	0	92	96	82	0	0	81	96	54	16	0	100
Есть только файловый, в % от ответивших	0	0	0	3	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0
Есть файловый и сервер БД, в % от ответивших	18	85	86	5	3	16	98	92	13	3	34	64	50	0
Есть файловый, сервер БД, сервер приложений, в % от ответивших	1	4	14	0	0	0	2	8	0	0	6	8	50	0
Есть, другое в % от ответивших	1	4	0	0	1	0	0	0	0	1	6	12	0	0
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	9	0	0	7	11	10	0	0	11	11	2	0	0	4

В сельских и городских поселениях финансовые органы, как правило, не имеют постоянного персонала, занимающегося обслуживанием компьютерной техники и программного обеспечения: постоянный ИТ-персонал есть только в 5% сельских поселений и 12% городских поселений (Таблица 9). В муниципальных районах и городских округах такой персонал имеется в количестве не менее 1 – 2 человек. Как правило, сотрудники, обслуживающие компьютерную технику на уровне муниципального района, оказывают аналогичную помощь и финансовым органам поселений, находящимся на территории данного муниципального района. Они же обеспечивают текущее обучение и консультирование сотрудников поселенческих финансовых органов по вопросам, связанным с эксплуатацией компьютерной техники и программного обеспечения.

Однако силами одного ИТ-специалиста часто бывает сложно оперативно решать множество вопросов и

проблем, возникающих в финорганах поселений: на одного ИТ-специалиста может приходиться более 10 финансовых органов поселений, разбросанных на территории десятков километров. В этом отношении интересен опыт Орловского района Ростовской области, где компьютерное сопровождение местных финансовых органов осуществляется не ИТ-специалистом финансового органа, а специально созданным муниципальным учреждением. Данное муниципальное учреждение осуществляет ИТ-поддержку не только финансовых органов всех поселений района, но и других отделов и секторов местных администраций, а также ряда негосударственных предприятий и учреждений. Это позволяет за счет экономии масштаба существенно сократить издержки и повысить оперативность проведения обновлений и решения возникающих проблем. В будущем предполагается распространить этот опыт и на другие районы области.

Таблица 9. Наличие у местного финансового органа постоянного персонала, обслуживающего компьютерную технику и/или программное обеспечение

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть, в % от ответивших	20%	99%	93%	12%	5%	16%	98%	92%	17%	5%	57%	100%	100%	8%
Нет, в % от ответивших	80%	1%	7%	88%	95%	84%	2%	8%	83%	95%	43%	0%	0%	92%
Численность персонала (в среднем, человек)	1,17	1,11	1,77	0,88	1,00	1,17	1,13	1,55	1,00	1,00	1,19	1,08	3,00	0,75

Интернет

В целом по двум регионам доступ к Интернету имеет около 92% опрошенных муниципальных образований. В то же время, обследование показало, что данный результат обеспечивается преимущественно за счет муниципальных образований Ростовской области (Таблица 10).

Таблица 10. Наличие у местных финансовых органов выхода в Интернет (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть	92	79	93	60	97	98	100	100	100	97 ⁽¹⁾	37	44	50	29
Нет	8	21	7	40	3	2	0	0	0	3	63	56	50	71

⁽¹⁾ В ходе углубленного интервью было установлено, что у пяти поселений Ростовской области, которые указали в анкете отсутствие доступа к Интернету, такой доступ фактически есть. Поэтому данное значение несколько занижено по сравнению с реальным состоянием.

В Ростовской области все поселения обеспечены доступом к Интернету, электронной почтой и имеют официальный адрес электронной почты, причём все это было профинансировано за счет областного бюджета. В тех поселениях, где не было возможности доступа к Интернету по коммутируемым линиям из-за отсутствия стационарной телефонной связи, доступ к Интернету был организован по мобильной связи с помощью технологии GPRS. Для тех поселений, где полностью отсутствует возможность стационарной или мобильной телефонной связи, для работы с Интернетом и электронной почтой были созданы выделенные рабочие места в соседних поселениях. Электронные почтовые ящики были открыты всем поселениям на едином сервере в 2005 году. Ежегодная оплата их хостинга и доступа в Интернет в 2006 году осуществлялась напрямую из областного бюджета, в 2007 году – за счет субсидий поселениям из областного бюджета.

В Смоленской области информационное взаимодействие между Департаментом финансов, бюджета и государственного заказа происходит по выделенным каналам или коммутируемым линиям связи без соединения с Интернетом. Компьютеры, имеющие доступ к Интернету, в целях обеспечения информационной безопасности отделены от каналов и сетей, используемых для работы ПО, обеспечивающего составление и исполнение

бюджетов. Таким образом, в Смоленской области наличие доступа к Интернету не является необходимым условием для функционирования и взаимодействия финансовых органов муниципальных образований.

Общее количество подключённых к Интернету компьютеров в муниципальных образованиях двух пилотных областей невелико. Так, в финансовых органах сельских поселений в подавляющем большинстве случаев такой компьютер один (из трех, которые в среднем имеются у муниципальных образований данного типа). В городских поселениях, городских округах и муниципальных районах аналогичная ситуация имеет место примерно в половине случаев.

Доминирующим типом подключения к Интернету у финансовых органов муниципальных образований является коммутируемый доступ по телефонным сетям, прежде всего, за счёт того, что таким способом подключения пользуется большинство поселений (около 84% опрошенных сельских поселений). Муниципальные районы и городские округа располагают доступом к выделенным линиям или ADSL-каналам. В отдельных случаях финансовые органы муниципальных образований пользуются доступом к Интернету по радиоканалам. Как уже указывалось выше, при отсутствии коммутируемых сетей или выделенных каналов используется мобильная связь и технология GPRS (около 7% опрошенных) (Таблица 11).

Таблица 11. Тип подключения к Интернету (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Коммутируемая линия	71	29	29	38	84	77	35	33	67	84	18	20	0	17
Выделенная линия/ADSL	18	60	64	26	7	17	81	67	44	7	20	24	50	13
Радиоканал или GPRS	7	0	7	2	9	8	0	8	0	9	2	0	0	4
Оптический кабель	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Если рассматривать только муниципальные образования (в основном, муниципальные районы и городские округа), финансовые органы которых располагают значительным количеством компьютеров, то у 7% городских округов и 4% муниципальных районов⁷ все имеющиеся компьютеры⁸ подключены к Интернету, а в 21% городских округов и 9% муниципальных районов более 5 компьютеров имеют выход в Интернет (Таблица 12).

Таблица 12. Количество компьютеров, имеющих доступ к Интернету (в % к числу ответивших)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Ни одного	2	2	7	11	1	1	0	0	0	1	21	8	50	30
Один	80	53	50	50	87	81	47	58	56	87	54	75	0	40
Менее 5	15	33	14	25	12	15	37	8	28	12	21	17	50	20
От 5 до 10	2	7	14	7	0	2	9	17	6	0	4	0	0	10
Более 10	0	2	7	0	0	0	2	8	0	0	0	0	0	0
Все	1	4	7	7	1	2	5	8	11	1	0	0	0	0

⁷ По указанным выше причинам в Смоленской области такая ситуация не имеет места ни в одном из опрошенных муниципальных образований

⁸ За исключением компьютеров, на которых хранится и/или обрабатывается информация ограниченного распространения (исключены из состава локальной сети)

В деятельности финансовых органов активно используется электронная почта. Официальными адресами электронной почты обладают все муниципальные районы и городские округа, в меньшей степени – поселения. В целом структура ответов на вопрос о наличии такого адреса соответствует наличию доступа к Интернету. Так, в Смоленской области только 7 городских поселений из 24 опрошенных имеют доступ к Интернету и официальный адрес e-mail (Таблица 13).

В то же время муниципальные районы и городские округа Смоленской области обмениваются финансовой информацией с областным Департаментом финансов, бюджета и государственного заказа без использования открытых каналов и подключаясь непосредственно к серверам удаленного доступа Департамента (по сети интранет).

Таблица 13. Наличие у местных финансовых органов официальных адресов электронной почты (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть	94	100	100	57	96	97	100	100	94	96	67	100	100	29
Нет	6	0	0	43	4	3	0	0	6	4	33	0	0	71

В большинстве случаев у сотрудников местных финансовых органов нет официально зарегистрированных индивидуальных адресов электронной почты⁹: практика закрепления за сотрудниками индивидуальных e-адресов отсутствует в 97% финансовых органов муниципалитетов, а в тех финорганах, где такие адреса все-таки закрепляются (оставшихся 3% случаев) число их не превышает пяти единиц на отдел (Таблица 14).

Таблица 14. Количество сотрудников местных финансовых органов, имеющих индивидуальные служебные адреса электронной почты (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Ни одного	97	90	92	95	98	97	90	91	94	98	92	88	100	96
Менее 5	3	9	0	5	2	2	7	0	6	2	8	12	0	4
От 5 до 10	0	0	8	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0
Более 10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Все	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0

Собственные сайты, страницы или разделы на интернет-сайтах у финансовых органов муниципальных образований также практически отсутствуют. Отдельные случаи, когда муниципальные образования сообщают о наличии страницы или раздела финансового органа на интернет-сайте, относятся преимущественно к немногочисленным интернет-сайтам администраций соответствующих муниципальных образований, где финансовый орган упоминается в составе администрации. Например, в Ростовской области информация о финансовых органах городских округов и муниципальных районов содержится на сайте регионального Министерства финансов (www.minfinro.rsu.ru). На сайте администрации Смоленской области (www.admin.smolensk.ru) приведена информация об органах местного самоуправления районного уровня; там же размещаются и большинство интернет-страниц этих ОМСУ, но без выделения страниц или разделов, специально предназначенных для финансовых органов (Таблица 15).

⁹ Без учёта личных адресов на общедоступных почтовых сервисах

Таблица 15. Наличие у местных финансовых органов собственных сайтов или страниц/разделов на сайте в Интернете (результат указан в % к числу ответивших)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть сайт	1	1	0	5	0	0	2	0	0	0	4	0	0	8
Есть страница	0	0	7	2	0	0	0	8	0	0	2	0	0	4
Есть раздел	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4
Не имеется	99	99	93	90	100	100	98	92	100	100	92	100	100	83

В то же время целый ряд муниципальных образований располагает зарегистрированными доменными именами. Если в Смоленской области это те же муниципальные образования, которые имеют свои интернет-сайты или страницы/разделы, то в Ростовской области при всего одном упоминании о наличии интернет-сайта, страницы или раздела муниципального образования доменные имена зарегистрированы уже у 20 муниципальных образований. Впрочем, подавляющее большинство (93%) финансовых органов муниципальных образований не имеет зарегистрированного доменного имени и не планирует его приобретать. Для поселений, в частности, это не считается целесообразным потому, что для размещения информации они всегда могут воспользоваться ресурсами администрации или регионального финансового органа (Таблица 16).

Таблица 16. Регистрация доменного имени местных финансовых органов (результат указан в % к числу ответивших)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Имя зарегистрировано	4	4	0	7	4	4	7	0	6	4	4	0	0	8
Планируется регистрация	1	1	8	2	0	0	0	8	0	0	4	4	0	4
Нет, но планируется	2	6	0	5	1	2	7	0	0	1	6	4	0	8
Нет и не планируется	93	88	92	86	95	94	86	92	94	95	86	92	100	79

Программное обеспечение

В большинстве своем финансовые органы муниципальных образований имеют достаточно современное программное обеспечение, что является результатом эффективного взаимодействия между регионами и муниципалитетами. Например, в Ростовской области работа по первоначальному программно-техническому оснащению финансовых органов поселений была начата еще в 2004 году. В частности, все компьютеры, передаваемые муниципальными районами и областью на уровень поселений, были оснащены предустановленной системой Windows (включая интернет-браузер и почтовый клиент).

Результаты опроса показали, что такая устаревшая система, как Microsoft Windows 3.11, в муниципальных финансовых органах уже не встречается. Сравнительно редко встречаются и системы на базе Microsoft Windows 95/98/ME - операционных систем, являющихся в целом работоспособными, но не отвечающими многим современным требованиям. Следует отметить практически подавляющее доминирование ОС Microsoft линейки Windows NT/2000/XP, что соответствует основному классу используемых компьютеров (Таблица 17).

Таблица 17. Основная операционная система рабочих станций в местных финансовых органах (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Windows 3.11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Windows 95/98/ME	8	16	21	7	6	7	19	25	0	6	12	12	0	13
Windows NT/2000/XP	97	97	100	98	97	97	95	100	100	97	98	100	100	96
Другая ОС	2	0	0	5	2	1	0	0	0	2	4	0	0	8

При наличии локальных сетей, серверы, используемые в финансовых органах муниципальных образований, в подавляющем большинстве построены на платформе Intel (PC или Server) и функционируют под серверными версиями операционных систем семейства Windows. ОС Novell, а также Sun/Solaris не применяются. В некоторых муниципальных образованиях Ростовской области применяются ОС семейства UNIX/Linux (Таблица 18).

Таблица 18. Платформы и операционные системы серверов, используемых местными финансовыми органами (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Платформа Intel/PC	10	49	43	7	2	8	53	50	17	2	20	40	0	0
Платформа Intel Server	7	40	50	0	0	5	40	50	0	0	22	40	50	0
Платформа IBM	1	4	0	0	0	0	2	0	0	0	4	8	0	0
Платформа Sun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другие платформы	0	1	7	0	0	0	2	0	0	0	2	0	50	0
Windows NT/2000/XP	23	79	93	10	12	22	95	100	17	12	29	52	50	4
Novell	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UNIX/Linux	1	1	7	2	0	1	2	8	6	0	0	0	0	0
Sun/Solaris	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другие ОС серверов	3	15	7	2	0	1	5	0	0	0	20	32	50	4

Серверы баз данных в финансовых органах муниципальных образований в подавляющем большинстве функционируют под управлением СУБД MS SQL Server, в единичных случаях упоминаются СУБД Oracle, Sybase, Firebird.

Серверы приложений имеются лишь в отдельных муниципальных районах и городских округах (всего не более 5 муниципальных образований) и находятся под управлением ПО, входящего в состав специализированных пакетов (SMART-бюджет, сервер приложений АЦК), или ПО универсального характера (Firebird, Windows Server 2003) (Таблица 19).

Базовый набор программного обеспечения, используемого сотрудниками финансовых органов в их основной деятельности, включает текстовый редактор, редактор электронных таблиц, правовую базу данных и интернет-браузер.

Таблица 19. СУБД сервера баз данных и ПО сервера приложений, используемых местными финансовыми органами (в % от числа опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
MS SQL Server	50	94	100	33	42	50	98	100	67	42	51	88	100	8
Oracle	0	1	7	0	0	0	2	8	0	0	0	0	0	0
MySQL	1	0	0	2	1	1	0	0	6	1	0	0	0	0
Другие СУБД	0	0	14	0	0	0	0	8	0	0	2	0	50	0
Oracle AS, IPlanet/Sun One, IBM WebSphere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другое ПО сервера приложений	1	3	14	0	0	0	0	8	0	0	6	8	50	0

По трем из четырех указанных направлений продукция компании Microsoft сохраняет свое доминирование. Наиболее популярным в финансовых органах муниципальных образований является текстовый редактор Microsoft Word последних версий (2000, XP, в редких случаях – Word 97) (99% опрошенных). Встречаются единичные упоминания редакторов WordPerfect из пакета CorelOffice компании Corel, а также OpenOffice Writer из свободно распространяемого программного пакета OpenOffice.

Второй по частоте упоминаний альтернативой Microsoft Word является редактор WordPad (9% опрошенных), входящий в состав поставки ОС Microsoft Windows (Таблица 20).

Таблица 20. Текстовые редакторы, используемые местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Microsoft Word	99	100	86	98	100	100	100	83	100	100	98	100	100	96
WordPerfect	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Writer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
WordPad	9	12	0	12	9	9	9	0	6	9	16	16	0	17
Лексикон	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другой	1	1	21	0	0	1	0	25	0	0	2	4	0	0
Не используются	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Редактор электронных таблиц является одним из важнейших инструментов финансиста, помимо специализированного ПО, поскольку используются для создания собственных приложений (лишь одним муниципальное образование отметило в анкете, что редакторы электронных таблиц не используются). Бесспорным лидером по распространённости в муниципальных финансовых органах является Microsoft Excel (версий 2000, XP, иногда – Excel 97), который используют 99% муниципальных образований. Редактор QuattroPro из пакета CorelOffice не был упомянут ни разу. В стандартный комплект ОС Windows редактор электронных таблиц не входит, поэтому единственной альтернативой, упомянутой при анкетировании, является редактор Calc из состава пакета OpenOffice (Таблица 21).

Таблица 21. Редакторы электронных таблиц, используемые местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Microsoft Excel	99	100	86	98	100	99	100	83	100	100	98	100	100	96
QuattroPro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Другой	1	0	21	0	0	1	0	25	0	0	0	0	0	0
Не используются	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4

Закупка текстовых редакторов и редакторов электронных таблиц, как правило, осуществляется поселениями за свой счет. Этим частично и объясняется выбор ряда муниципальных образований в пользу OpenOffice (вместо Microsoft Office), который является бесплатным программным продуктом.

Даже при отсутствии доступа к Интернету, интернет-браузеры могут использоваться местными финансовыми органами при работе с внутренними сетями, для просмотра различных типов документов, а также в качестве интерфейса к прикладному и специализированному программному обеспечению. Соответственно, лишь 3% опрошенных финансовых органов сообщает о том, что браузеры не используются (в Смоленской области эта доля доходит до 22%, что существенно ниже доли финансовых органов муниципальных образований, не имеющих доступа к Интернету).

Основным из используемых интернет-браузеров является Microsoft Internet Explorer, входящий в состав ОС Microsoft Windows. Его доля составляет 93%. Вторым по распространённости является свободно распространяемый браузер Опера - 7% опрошенных (Таблица 22).

Таблица 22. Типы интернет-браузеров, используемые местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Internet Explorer	93	96	93	74	95	95	95	92	94	95	78	96	100	58
Mozilla Firefox	3	7	21	2	1	2	7	25	0	1	6	8	0	4
Opera	7	16	36	2	5	8	26	42	6	5	0	0	0	0
Другой	1	3	7	2	0	1	2	8	0	0	4	4	0	4
Не используются	3	1	0	24	1	1	0	0	0	1	22	4	0	42

Специализированное программное обеспечение

И Смоленская, и Ростовская области проводят политику внедрения единых информационных стандартов. В результате этой политики и в той, и в другой области появились свои стандартные наборы информационных систем и технологий, используемых подавляющим большинством местных финансовых органов. К таким системам относятся справочно-правовые базы данных, бухгалтерское программное обеспечение, специальные комплексы для автоматизации финансово-экономической деятельности.

В условиях постоянно меняющегося федерального и регионального законодательства местным финансовым органам крайне важно иметь доступ к постоянно обновляющимся правовым базам данных. В России существует две основные правовые базы данных: Консультант Плюс и Гарант. Как правило, на региональном уровне

доступны обе эти системы, в частности, в рамках взаимодействия между разработчиками и органами исполнительной власти субъектов РФ и обновления правовых баз в обмен на предоставление региональных нормативных правовых документов.

Среди опрошенных финансовых органов муниципальных образований наибольшее распространение получила правовая база Консультант Плюс (99% муниципальных образований в Ростовской области и 73% - в Смоленской области). В частности, в Ростовской области система Консультант Плюс (включая Ростовский выпуск) на конкурсной основе была выбрана и закуплена для всех муниципалитетов. В Смоленской области 14% опрошенных заявили, что правовые базы данных ими не используются (это, в частности, связано с доступностью основных необходимых для функционирования финансового органа нормативно-правовых актов через интернет) (Таблица 23).

Для нормального функционирования справочно-правовых систем требуется их регулярное обновление, которое для муниципальных образований может быть достаточно затратным. Поэтому в Ростовской области на начальном этапе реформы местного самоуправления сопровождение и обновление систем на уровне поселений финансировалось напрямую из областного бюджета. При этом в 2007 году договоры на сопровождение системы уже заключались самими поселениями, но их финансирование осуществлялось за счет субсидий из областного бюджета. Технически обслуживание и обновление системы Консультант Плюс как в Ростовской, так и в Смоленской области осуществляется на еженедельной основе специалистами компании Консультант до уровня муниципального района (городского округа), а затем специалисты муниципального района самостоятельно доводят обновления до поселений.

Таблица 23. Справочно-правовые базы данных, используемые местными финансовыми органами (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Консультант Плюс	97	97	93	74	99	99	100	100	100	99	73	92	50	54
Гарант	2	4	7	10	1	0	0	0	0	1	16	12	50	17
Другая	0	1	7	0	0	0	0	0	0	0	4	4	50	0
Не используются	2	1	0	14	1	0	0	0	0	1	14	4	0	25

Для эффективного функционирования финансового органа в современных условиях необходим целый ряд комплексных систем автоматизации его финансово-экономической деятельности. Как показал опрос, 93% финансовых органов муниципальных образований, ответивших на вопрос об использовании комплексных систем автоматизации финансово-экономической деятельности, дали на него положительный ответ (95% в Ростовской области и 78% в Смоленской области). При этом следует учитывать, что положительные ответы относятся как к автоматизации финансово-хозяйственной деятельности финансовых органов (бухучёт, делопроизводство и т. п.), так и к автоматизации собственно бюджетного процесса (планирование, исполнение бюджета, отчётность и т. п.).

Таблица 24. Использование местными финансовыми органами комплексных систем автоматизации финансово-экономической деятельности (в % к числу ответивших)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Используются⁽¹⁾	93	96	100	81	94	95	100	100	100	94	78	88	100	67
Не используются	7	4	0	19	6	5	0	0	0	6	22	12	0	33

⁽¹⁾ Как показали углубленные интервью с представителями пилотных областей, зачастую отрицательные варианты ответа на этот вопрос в ряде анкет обусловлены разным пониманием того, что же такое «комплексная система автоматизации финансово-экономической деятельности». На практике же все финансовые органы Ростовской и Смоленской областей используют такие системы, в частности АИСБП и Бюджет-КС. Однако, в данной таблице приведены результаты в полном соответствии с ответами респондентов, хотя при полном понимании терминологии в данной таблице все ответы должны были быть «Да».

Для автоматизации бухгалтерского учета финансовых органов муниципальных образований (по их функциям как бюджетных учреждений) применяется ПО «1С: Предприятие» различных версий (в конфигурации для бюджетных учреждений) (около 62% опрошенных), а также ПО «Парус-Бюджет» (около 17% опрошенных). В числе других систем автоматизации, были названы ПО «Турбо-Бухгалтер» (разработчик АО «Долгопрудненский технический центр») и программный комплекс В4В (разработчик ФГУП «Главный научно-исследовательский вычислительный центр ФНС России» филиал в Чувашской республике), который, по мнению ряда специалистов Ростовской области, прост в сопровождении и обновлении, осуществляемом через интернет-сайт (Таблица 25).

Таблица 25. Комплексные системы автоматизации финансово-экономической деятельности, используемые местными финансовыми органами (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
SAP/R3, Scala, Sun, Галактика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Парус	17	16	0	7	19	18	16	0	17	19	8	16	0	0
1С	62	46	43	62	65	64	53	50	67	65	43	32	0	58
Другие	54	76	100	33	51	57	93	100	56	51	35	48	100	17

Прочие комплексные системы автоматизации, указанные респондентами в категории «Другие» Таблицы 25, относятся к ПО, используемому для автоматизации основной деятельности финансовых органов – составления и исполнения бюджетов муниципальных образований, а также подготовки отчётности.

В Смоленской и Ростовской областях все финансовые органы обеспечены необходимым для автоматизации их деятельности специализированным прикладным программным обеспечением. Как правило, финансовые органы муниципальных образований всех уровней используют единую систему автоматизации¹⁰ (Таблица 26). В Смоленской области такой системой является программный комплекс «Бюджет-КС» компании «Кейсистемс», обновлением и поддержкой которого занимается компания-производитель, решая возникающие проблемы с помощью систем мгновенной передачи сообщений (ICQ), электронной почты или в ходе визитов специалистов, которые также проводят методологические консультации. Также производители оперативно обновляют ПО, отражая изменения, происходящие в нормативных документах Министерства финансов РФ. На местах требуется лишь своевременно устанавливать предлагаемые обновления.

В Смоленской области ведётся работа по внедрению ПО SMART-Бюджет (часть комплекса «Бюджет-КС»), позволяющего клиентам удалённо работать с сервером, самостоятельно вводя платёжные поручения, роспись и т. п. и прилагая первичную документацию (что дает поселениям возможность исполнять бюджет без личных визитов в районный финансовый орган). Развитие данной системы ограничивается проблемами со связью, т. к. «тонкие» каналы не позволяют передавать, например, отсканированные документы и т. п., поэтому внедрение данной технологии активнее идет в тех муниципальных районах, где поселения лучше обеспечены связью.

В Ростовской области основным программным продуктом, используемым для автоматизации деятельности финансовых органов, является программный комплекс «АИСБП» («Автоматизированная информационная система бюджетного процесса», на базе комплекса, разработанного компанией «Интех», г. Санкт-Петербург, с 2000 года самостоятельно дорабатывается и сопровождается силами Министерства финансов Ростовской области).

Для формирования регламентной отчётности, направляемой в Министерство финансов и Федеральное казначейство Российской Федерации, пилотными регионами используется программный комплекс «СКИФ» (разработчик ОАО «Финтех» г. Москва). В Ростовской области этого программный комплекс закупается регионом для всех муниципальных районов, городских округов и поселений один раз в год. Сопровождение осуществляется специалистами «Финтеха» и финансовых органов муниципальных районов.

¹⁰ Следует отметить, что г. Ростов-на Дону и г. Смоленск используют ПО «АЦК» компании «Бюджетные финансовые технологии» (г. Москва), в то время, как основными программными комплексами, применяемыми в прочих муниципальных образованиях, является «АИСБП» в Ростовской области и «Бюджет-КС» в Смоленской области.

Также в пилотных областях используется прикладное программное обеспечение «СЭД» для осуществления электронного документооборота с применением электронной цифровой подписи с территориальными органами Федерального казначейства. Данный комплекс устанавливался бесплатно специалистами Федерального казначейства практически во всех регионах РФ. Однако процесс установки и отладки этого комплекса проходил в 2005 году с большими проблемами, как из-за нехватки ИТ-специалистов Казначейства, так и из-за недоработки самого программного продукта. Кроме того, Федеральное казначейство на первых этапах предъявляло завышенные требования к безопасности доступа к компьютеру, на котором установлена эта система (например, отдельная комната, с кодовыми замками, железной дверью, сигнализацией и т. п.), что затрудняло её установку на уровне поселений. В 2006 – 2007 годах практически все указанные проблемы были решены.

Для осуществления документооборота с органами ФНС в пилотных регионах на всех уровнях используется «Документооборот с налоговыми инспекциями по приказу № 28н» (разработчик ОАО «Финтех», г. Москва).

По оценке респондентов, упомянутое выше программное обеспечение практически полностью охватывает весь круг задач, решаемых финансовыми органами муниципальных образований (Таблица 26).

Таблица 26. Задачи, для решения которых местными финансовыми органами используется специализированное программное обеспечение (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Прогнозирование доходов	45	51	36	17	47	48	63	42	33	47	18	32	0	4
Планирование расходов	66	66	50	38	69	70	81	58	78	69	24	40	0	8
Составление и исполнение бюджета ⁽¹⁾	90	94	100	43	94	94	100	100	94	94	49	88	100	4
Бухгалтерский учет	92	94	100	76	93	94	100	100	94	93	75	84	100	63
Делопроизводство	5	13	7	10	3	4	12	8	6	3	14	16	0	13
Составление отчетности об исполнении бюджетов	91	96	93	55	94	94	100	92	100	94	57	88	100	21
Финансовый контроль	27	40	29	14	27	28	35	33	33	27	24	48	0	0
Другие задачи	11	15	14	12	10	11	16	17	11	10	12	12	0	13

⁽¹⁾ В ходе углубленных интервью с представителями Ростовской области выяснилось, что все 100% муниципальных образований используют АИСБП для составления и исполнения бюджета. Однако в данной таблице приведены результаты в полном соответствии с ответами респондентов.

Для прогнозирования доходов специализированное ПО применяет 45% опрошенных финансовых органов муниципальных образований, ссылаясь на использование комплексных систем, обеспечивающих автоматизацию основной деятельности финансовых органов – АИСБП, Бюджет-КС (при этом данные программные продукты упоминаются даже в отсутствие специализированных подсистем, предназначенных для прогнозирования), а также продуктов, обеспечивающих взаимодействие с налоговыми и казначейскими органами.

В целом аналогичная ситуация имеет место и применительно к проблеме планирования расходов: специализированное ПО использует 66% опрошенных финансовых органов муниципальных образований (АИСБП, Бюджет-КС, АЦК), что отражает большое значение текущей бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств и т. п. как для планирования как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе.

В то же время наиболее универсальным инструментом для прогнозирования и проектирования бюджета остаются электронные таблицы (Microsoft Excel и другие), позволяющие без дополнительных затрат (в том числе на приобретение дополнительных подсистем к универсальным программным комплексам) обеспечить его многовариантность и гибко использовать всю имеющуюся информацию о текущем исполнении бюджета, а также отчетные данные.

Уровень использования специализированного ПО для составления и исполнения бюджета среди опрошенных финансовых органов муниципальных образований составляет 90%. Таким образом, это одна из основных задач, которые призваны решать комплексные программные системы – АИСБП, Бюджет-КС, наиболее часто встречающиеся в ответах, а также система АЦК. В данном контексте упоминается также использование ПО для подготовки отчётности «СКИФ» и систем по взаимодействию с казначейством (СЭД).

Как уже указывалось выше, потребовал автоматизации и бухгалтерский учет в финансовых органах муниципальных образований: соответствующее программное обеспечение применяет 92% опрошенных. К числу наиболее распространённых относятся программные продукты 1С, «Парус», «Турбо-Бухгалтер», В4В, в отдельных случаях - «Аксиок» (разработчик компания «Рассвет»), а также продукция компании «Камин», производящей 1С-совместимые бухгалтерские программы. Некоторые респонденты в качестве специализированного бухгалтерского продукта упоминают также и комплексные системы АИСБП, Бюджет-КС, АЦК, Скиф, что связано с некоторой интеграцией результатов расчётов одних систем в другие. Важно отметить, что в двух пилотных регионах унификация бухгалтерского программного обеспечения для муниципальных образований всех уровней была сочтена нецелесообразной. Зачастую при недостатке квалифицированных кадров на местном уровне было эффективнее установить программный продукт под конкретного бухгалтера, чем переучивать его под предустановленный программный продукт. Однако на практике муниципальный район и поселения, находящиеся на его территории, стараются использовать одинаковые бухгалтерские системы.

Специализированное программное обеспечение для делопроизводства и документооборота в общей сложности применяет лишь 5% опрошенных финансовых органов. Для этих целей используется разнообразное программное обеспечение: 1С, Парус, а также разработки компаний в соответствующих регионах: АИСС «Контроль» (разработчик НПЦ «Космос-2» г. Ростов-на-Дону) и ДелоPRO (разработчик Смоленский областной медицинский информационно-аналитический центр).

Третьей из задач, для которых характерен наиболее высокий уровень автоматизации (более 90% опрошенных), является составление отчётности об исполнении бюджетов. Формирование отчётности в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов РФ, обеспечивает, прежде всего, программный комплекс «СКИФ». Упоминается также его использование в сочетании с комплексными системами (АИСБП, Бюджет-КС, АЦК), программным обеспечением, ориентированным на автоматизацию бухгалтерского учета (1С, Парус, Турбо-Бухгалтер), некоторыми местными разработками (программа «Дополнительная расшифровка к отчёту об исполнении бюджета» Ростовская область).

Об использовании программного обеспечения для финансового контроля сообщили лишь 27% опрошенных финансовых органов муниципальных образований, причём к такому ПО были отнесены преимущественно комплексные системы (АИСБП, Бюджет-КС, АЦК).

Для решения других задач программное обеспечение используют 11% опрошенных финансовых органов муниципальных образований. В большинстве случаев это, по-прежнему, комплексные системы (АИСБП, Бюджет-КС с такими подсистемами, как «Госзаказ» и «Реестр расходных обязательств»), «СКИФ», а также программное обеспечение, обеспечивающее взаимодействие с налоговыми органами и органами федерального казначейства (СЭД, «Налогоплательщик ЮЛ»), другие разработки (такие как программа «Дополнительная расшифровка к отчёту об исполнении бюджета»).

Необходимо отметить, что комплексные системы, предназначенные для автоматизации основных задач, выполняемых финансовыми органами муниципальных образований, в большинстве случаев уже внедрены (причём, как правило, совместными усилиями регионов и муниципалитетов), поэтому в подавляющем большинстве случаев (97-99% опрошенных) у финансовых органов отсутствует план разработки и внедрения. Если такой план имеется, то разрабатывается он, как правило, собственными силами, реже – с привлечением внешних специалистов (Таблица 27).

Таблица 27. Наличие у местных финансовых органов плана разработки и внедрения информационных систем

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть, в % от ответивших	3	11	11	0	1	2	11	13	0	1	5	10	0	0

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Нет, в % от ответивших	97	89	89	100	99	98	89	88	100	99	95	90	100	100
План разрабатывается самостоятельно, в % от опрошенных	4	16	29	10	0	3	16	25	6	0	16	16	50	13
Приглашаются внешние специалисты, в % от опрошенных	3	1	7	5	2	2	0	8	6	2	4	4	0	4
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	10	16	36	17	7	8	14	33	17	7	20	20	50	17

При этом, внедрение информационных систем осуществляется быстрыми темпами: в тех финансовых органах, где был получен ответ на данный вопрос (не более 20%) эти сроки в 2/3 случаев не превышают трех месяцев. Более шести месяцев этот процесс занимает лишь в 26% случаев (Таблица 28).

Таблица 28. Сроки внедрения информационных систем

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
1-2 месяца, в % от ответивших	26	40	50	13	21	27	43	60	20	21	20	33	0	0
2-3 месяца, в % от ответивших	39	20	50	50	43	39	14	40	60	43	40	33	100	33
4-6 месяцев, в % от ответивших	8	15	0	0	8	8	14	0	0	8	10	17	0	0
более 6 месяцев, в % от ответивших	26	25	0	38	28	26	29	0	20	28	30	17	0	67
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	82	71	57	81	84	82	67	58	72	84	80	76	50	88

Для внедрения информационных систем в финансовых органах муниципальных образований специальные группы редко создаются на уровне поселений и гораздо чаще (более чем в половине случаев) – на уровне муниципальных районов (городских округов). При необходимости создания такой группы предполагается скорее привлекать внешних специалистов, нежели формировать ее собственными силами. И, как правило, внедрение новых комплексных систем осуществляется по инициативе и поддержке региональных финансовых органов (Таблица 29).

Таблица 29. Наличие у местных финансовых органов специалистов или групп специалистов, которые будут заниматься внедрением информационных систем

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Есть, в % от ответивших	11	58	54	9	2	9	58	55	7	2	37	59	50	11
Нет, в % от ответивших	89	42	46	91	98	91	42	45	93	98	63	41	50	89
Планируется создать, в % от опрошенных	1	4	0	0	0	0	5	0	0	0	2	4	0	0
Будут привлекаться внешние специалисты, в % от опрошенных	5	6	7	14	4	4	2	8	6	4	16	12	0	21
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	15	12	7	21	15	14	12	8	22	15	16	12	0	21

Поддержка же информационных систем после их внедрения обеспечивается преимущественно силами штатных ИТ-сотрудников муниципальных районов или городских округов: специализированные группы создаются лишь в 11% случаев (Таблица 30).

Таблица 30. Создание групп для поддержки/развития информационных систем после их внедрения

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Будут созданы, в % от ответивших	11	17	29	5	9	10	15	25	7	9	14	21	50	4
Не будут созданы, в % от ответивших	89	83	71	95	91	90	85	75	93	91	86	79	50	96
Нет ответа на вопрос, в % от опрошенных	10	6	0	12	10	10	7	0	22	10	4	4	0	4

Информационные ресурсы

Понятие информационных ресурсов в данном контексте трактуется достаточно широко. Это могут быть средства массовой информации, специализированная пресса и публикации, Интернет-сайты государственных органов, негосударственных организаций и частных компаний, ресурсы локальной сети и интранета, а также государственные органы и другие организации как источники необходимых сведений.

Финансовые органы муниципальных образований указывают, что информационные ресурсы используются ими для планирования расходов, прогнозирования доходов, а также при анализе и разработке нормативных актов: несмотря на некоторые расхождения в соответствующих долях ответов, существенных различий здесь не наблюдается. Около 75% респондентов двух пилотных областей используют информационные ресурсы для планирования расходов, прогнозирования доходов и анализа, и несколько меньше – для разработки нормативных актов.¹¹ Среди прочих задач, для решения которых используются информационные ресурсы, упоминаются вопросы бухгалтерского учета, составления бюджетной отчетности, получение обновлений программного обеспечения, поведение госзакупок. Необходимо отметить, что как в Ростовской, так и в Смоленской областях государственные и муниципальные закупки осуществляются с использованием специально созданных Интернет-порталов, которые позволяют осуществлять котировки и проводить торги оперативно в онлайн-режиме (Таблица 31).

Таблица 31. Задачи, для решения которых местные финансовые органы используют информационные ресурсы (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Планирование расходов	77	82	93	50	79	79	86	92	72	79	57	76	100	33
Прогнозирование доходов	73	76	93	48	74	76	86	92	83	74	43	60	100	21
Анализ	75	82	86	57	75	76	84	92	83	75	59	80	50	38
Разработка нормативных актов	67	75	64	67	65	67	77	75	67	65	67	72	0	67
Другое	5	12	14	5	4	5	12	17	0	4	10	12	0	8

Среди информации, необходимой финансовым органам, однозначно доминирующую позицию занимают текущие бюджетные и налоговые данные по соответствующим муниципальным образованиям – т. е. сведения, вокруг которых во многом вращается деятельность финансовых органов (доля соответствующих ответов близка к 100%).

¹¹ В финансовых органах муниципальных образований Смоленской области доступ к Интернету более ограничен, вследствие чего частота и степень использования информационных ресурсов местными финансовыми органами также несколько ниже, чем в Ростовской области.

Важную роль (особенно с учетом ограниченности муниципальной статистики) играют и текущие статистические данные по соответствующим муниципальным образованиям: их использует 60-70% опрошенных финансовых органов. На третьем месте (58%) – профессиональные издания, посвященные вопросам бюджета, бюджетного учета, а также бухгалтерскому учету.

Прочая информация требуется финансовым органам муниципальных образований гораздо в меньшей степени: это средства массовой информации (28%), бюджетные и налоговые данные о прочих муниципальных образованиях данного субъекта РФ (18%), аналитические издания (14%), статистические данные о прочих муниципальных образованиях данного субъекта РФ (4%). Сведения о других субъектах РФ или муниципальных образованиях в них для деятельности финансовых органов практически не используются (Таблица 32).

Таблица 32. Информационные ресурсы, необходимые для работы местных финансовых органов (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Текущие бюджетные/налоговые данные по своему МО/субъекту РФ	95	100	79	95	95	95	100	83	100	95	94	100	50	92
Текущие статистические данные по своему МО/ субъекту РФ	70	62	71	69	71	71	67	67	78	71	59	52	100	63
Бюджетные/налоговые данные по другим МО в своем субъекте РФ	18	26	43	10	17	18	23	42	17	17	20	32	50	4
Статистические данные по другим МО в своем субъекте РФ	4	12	0	5	3	3	5	0	0	3	16	24	0	8
Бюджетные/налоговые данные по другим субъектам РФ, МО в других субъектах РФ	3	4	29	5	1	2	0	33	0	1	10	12	0	8
Статистические данные по другим субъектам РФ, МО в других субъектах РФ	1	1	0	2	1	1	0	0	6	1	2	4	0	0
Средства массовой информации	28	26	14	24	29	28	26	17	22	29	25	28	0	25
Профессиональные издания	58	66	43	62	56	56	56	42	61	56	73	84	50	63
Аналитические издания	14	28	14	17	11	13	23	8	28	11	24	36	50	8

Приоритеты среди источников получения необходимой информации различаются у муниципальных образований Ростовской и Смоленской областей. В Смоленской области доминируют индивидуальные запросы (их указало 67% опрошенных), и практически столь же значимы (у финансовых органов муниципальных районов – даже более, 84% опрошенных) ресурсы интранета, активно развиваемого на уровне области. Среди источников информации, находящихся в Интернете, лидируют интернет-ресурсы государственных органов и организаций.

При этом следует отметить, что в Смоленской области действительно активно используется интранет. Через него доступны последние нормативные акты Администрации области, отдельные департаменты Администрации

публикуют отраслевую статистику. В перспективе в рамках интранета предполагается создать хранилище данных, которое содержало бы всю налоговую, казначейскую, статистическую информацию, прочие данные, необходимые для функционирования Администрации области и органов местного самоуправления муниципальных образований.

В Ростовской области из-за практически повсеместной доступности к Интернету первое место (88%) занимают именно интернет-ресурсы государственных органов. Второе место со значительным отрывом занимают индивидуальные запросы (33%) и ресурсы локальной сети и интранет (20%) (Таблица 33).

Таблица 33. Основные источники получения местными финансовыми органами необходимой информации (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Интернет-сайт местного финансового органа	3	6	0	0	3	3	5	0	0	3	4	8	0	0
Ресурсы локальной сети местного финансового органа (интранет)	24	57	36	26	17	20	42	42	28	17	53	84	0	25
Интернет-ресурсы государственных органов и организаций	81	66	93	48	87	88	95	100	89	87	18	16	50	17
Интернет-ресурсы негосударственных организаций	12	24	29	17	9	12	30	33	17	9	14	12	0	17
Индивидуальные запросы	39	59	50	48	34	36	47	58	33	34	67	80	0	58

Наиболее значимым Интернет-ресурсом, используемым в работе муниципальных финансовых органов, является сайт Министерства финансов РФ, включая сайт Федерального казначейства (76% опрошенных), где, в частности, можно найти оперативную информацию по исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Сайты Правительства РФ и других федеральных министерств и ведомств (МЭРТ, ФНС) были отмечены лишь в 20-25% ответов, в то время как интернет-ресурсы государственных органов субъекта РФ используют около 43% ответивших (Таблица 34).

Таблица 34. Интернет-ресурсы государственных органов и организаций, используемые местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Правительство РФ	25	28	50	10	26	28	42	50	17	26	6	4	50	4
Минфин РФ	76	59	93	38	83	84	86	100	83	83	10	12	50	4
МЭРТ РФ ⁽¹⁾	20	12	14	14	23	22	19	8	33	23	2	0	50	0
ФНС ⁽²⁾	23	24	29	5	24	25	30	33	11	24	6	12	0	0
ГД РФ ⁽³⁾	2	3	36	2	1	2	2	42	0	1	4	4	0	4
Росстат ⁽⁴⁾	1	3	0	0	1	1	5	0	0	1	0	0	0	0
Интернет-ресурсы госорганов и организаций, ОМСУ данного субъекта РФ	43	50	57	36	42	46	67	67	72	42	14	20	0	8

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Интернет-ресурсы госорганов и организаций, ОМСУ других субъектов РФ	6	9	14	7	5	5	5	17	0	5	14	16	0	13
Другие государственные Интернет-ресурсы	2	1	7	2	2	2	2	8	6	2	0	0	0	0

⁽¹⁾ Министерство экономического развития и торговли РФ

⁽²⁾ Федеральная налоговая служба РФ

⁽³⁾ Государственная Дума РФ

⁽⁴⁾ Федеральная служба государственной статистики РФ

К Интернет-ресурсам негосударственных организаций, помимо средств массовой информации, муниципальные финансовые органы обращаются достаточно редко (менее 25% опрошенных). Исключением являются сайты для бухгалтеров, ресурсы компьютерной тематики, сайты с правовыми базами данных и сайты производителей программного обеспечения, содержащие обновления для используемых финансовыми органами программных комплексов (Таблица 35).

Таблица 35. Интернет-ресурсы негосударственных организаций, используемые местными финансовыми органами (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Независимые аналитические центры	1	1	7	0	1	1	0	8	0	1	2	4	0	0
Средства массовой информации	21	32	29	21	19	22	47	33	28	19	12	8	0	17
Другие негосударственные Интернет-ресурсы	2	7	0	0	1	2	12	0	0	1	0	0	0	0

Информация на Интернет-ресурсах организаций, используемая финансовыми органами муниципальных образований, как правило находится в открытом доступе (49% опрошенных используют именно этот источник получения информации). Реже доступ осуществляется по паролю (23% опрошенных). Например, скачивание обновлений программного обеспечения, получение некоторых статистических данных, как правило, доступно лишь зарегистрированным пользователям. В отдельных случаях сведения поступают по подписке или в ответ на отдельные запросы (Таблица 36).

Таблица 36. Способы получения местными финансовыми органами Интернет-ресурсов других организаций (в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Открытый интернет-доступ	49	54	57	21	51	53	79	67	39	51	10	12	0	8
Закрытый интернет-доступ (по паролю)	23	29	50	12	22	24	42	50	22	22	8	8	50	4
Электронная подписка	6	13	29	2	4	6	21	33	0	4	2	0	0	4
Получение данных по запросу	7	13	14	5	6	7	16	17	0	6	8	8	0	8
Другие способы получения	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Как отмечалось выше, индивидуальные запросы являются важным каналом получения необходимой информации для муниципальных финансовых органов (особенно в условиях отсутствия постоянного доступа к Интернету). Такие запросы направляются, прежде всего, органам местного самоуправления в субъекте РФ (на это указывает 47% опрошенных в Смоленской области и 28% в Ростовской области), в Федеральную налоговую службу (23% опрошенных), Министерство финансов РФ (19% опрошенных), а также органам государственной власти субъекта Российской Федерации (15% опрошенных). Таким образом в данном контексте доминирующим является взаимодействие между органами местного самоуправления внутри отдельно взятого субъекта РФ.

Территориальные органы Росстата, МЭРТ, средства массовой информации лишь в редких случаях являются адресатами таких запросов. Независимые аналитические центры в этом качестве не упомянуты ни разу (Таблица 37).

Таблица 37. Адресаты индивидуальных запросов, используемых местными финансовыми органами для получения информации (результат указан в % к числу опрошенных)

	По двум регионам					Ростовская область					Смоленская область			
	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП	СП	В	МР	ГО	ГП
Другие сотрудники местного финансового органа	7	15	0	17	5	5	9	0	6	5	24	24	0	25
ОМСУ в своем субъекте РФ	30	41	7	33	28	28	35	8	17	28	47	52	0	46
Органы госвласти своего субъекта РФ	15	32	29	12	12	14	23	33	6	12	31	48	0	17
ОМСУ/ госвласти в других субъектах РФ	2	3	7	5	1	1	0	8	0	1	8	8	0	8
Терророрганы федеральных ведомств	6	10	21	7	5	6	9	25	6	5	10	12	0	8
Минфин РФ	19	21	14	5	21	21	23	17	11	21	8	16	0	0
МЭРТ РФ	4	3	0	5	4	4	5	0	11	4	0	0	0	0
ФНС	23	29	7	24	23	22	26	8	22	23	29	36	0	25
Росстат	5	6	0	12	5	5	0	0	17	5	12	16	0	8
Независимые аналитические центры	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Средства массовой информации	6	4	0	17	5	5	2	0	0	5	18	8	0	29

Обучение

В 2006-2007 годах и в Смоленской, и в Ростовской остро встал вопрос обучения муниципальных финансистов применению информационных технологий, начиная от работы в среде Windows и заканчивая сложными системами автоматизации финансового процесса.

В рассматриваемых пилотных регионах эта проблема решалась путем проведения обучающих семинаров на региональном уровне, посвящённых как компьютерной грамотности (Microsoft Windows, Microsoft Office, Интернет/Инtranет, защита от компьютерных вирусов и т.д.), так и вопросам использования комплексных систем (Бюджет-КС, АИСБП, СКИФ, СЭД, бухгалтерские системы).

Так, например, Министерство финансов Ростовской области на базе Ростовского государственного университета в 2006-м и в 2007-м годах готовило и проводило 10-ти дневные курсы повышения квалификации (72 учебных часа) для начальников финансовых секторов и специалистов по доходам поселений (всего было обучено более 800 сотрудников финансовых служб администраций поселений области). В ходе первых пяти дней участников

обучали основам компьютерной грамотности (MSWindows, MSOffice, Интернет, антивирусы и т. п.), оставшиеся пять дней были посвящены обучению работе с АИСБП, СКИФом, СЭДом и Консультантом. Также по данному курсу было разработано и опубликовано учебное пособие, включающее руководство пользователя по работе с основными комплексными системами автоматизации финансового процесса. В дополнение к очному учебному курсу Министерство финансов Ростовской области провело 7 однодневных дистанционных видео семинаров (с трансляцией по каналам сети Интернет) по вопросам планирования и исполнения местных бюджетов, в том числе – использования информационных технологий для автоматизации бюджетного процесса, в каждом из которых приняло участие около 1000 – 1500 человек из 12-ти опорных точек, организованных по всей области.

Помимо обучения финансистов, региональные финансовые органы Смоленской и Ростовской областей регулярно проводят обучение специалистов муниципальных финансовых органов информационным технологиям.

Заключение

Используемое муниципалитетами программное обеспечение для автоматизации бюджетного процесса позволяет решать основной круг задач, стоящих сегодня перед муниципальными финансовыми органами, а для решения отдельных прикладных задач, таких как распределение выравнивающих трансфертов между местными бюджетами и планирования бюджетов образовательных учреждений, как правило, достаточно возможностей электронных таблиц. Однако в скором времени состав задач, решаемых муниципальными финансистами, изменится, и подготовиться к этому переходу необходимо заранее. Разработка типовых программно-технических решений для региональной информатизации, намеченная на 2008 год в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия», станет важным шагом на пути информатизации не только государственного, но и муниципального управления. Однако переход на многолетний бюджет, ориентированный на результат, потребует не только затрат на приобретение нового программного обеспечения, но и инвестиций в обучение финансистов новым принципам бюджетного планирования, в создание системы управленческого учета и системы мониторинга социально-экономического развития муниципалитетов. Финансово зависящие от региональной помощи муниципалитеты вряд ли смогут самостоятельно подготовиться к переходу к бюджетированию по результатам: составить реестр оказываемых ими бюджетных услуг, рассчитать стоимость этих услуг, наладить управленческий учет и т. д. Желательно, чтобы помощь муниципалитетам по этим вопросам была оказана в централизованном порядке – при организационной поддержке региональной администрации и методической поддержке со стороны Министерства финансов Российской Федерации.

Несмотря на достаточно высокую техническую и информационную оснащенность финансового процесса на местном уровне, выявленную в пилотных областях в ходе проведенного исследования, проблемы остаются. И зачастую они связаны не столько с недостаточностью финансовых средств у муниципальных образований на обеспечение информационно-коммуникационных технологий и процессов, сколько с определенными внешними ограничениями.

Например, у муниципальных образований на сегодняшний момент возникают сложности при переходе на безбумажный оборот с федеральными органами управления (например, с Пенсионным фондом, ФНС). Каждое ведомство разрабатывает свои системы электронного документооборота (аналоги СЭД Федерального Казначейства РФ), которые зачастую несовместимы друг с другом и одновременно не могут работать на одном и том же компьютере. Для решения этой проблемы необходимо развивать межведомственную координацию на федеральном уровне с целью создания унифицированного программного обеспечения. Необходимо отказаться от бумажного дублирования информации, которая поступающей по каналам электронного документооборота.

Остаются актуальными проблемы со связью и выходом в Интернет (особенно в сельских поселениях), поскольку каналы GPRS а, зачастую, и устаревшие телефонные линии, не всегда могут обеспечить необходимую скорость и непрерывность передачи данных.

На уровне поселений не хватает квалифицированных финансистов, способных в короткое время освоить достаточно сложные автоматизированные финансовые системы. Как показал опыт двух рассматриваемых регионов, необходимо регулярно проводить обучение и переобучение поселенческих кадров, разрабатывать подробные руководства пользователя и пособия по работе с компьютерными финансовыми системами, проводить семинары и круглые столы по обмену опытом как внутри региона, так и на межрегиональном уровне.

Также не решена проблема с обеспеченностью поселений специалистами в области информационных технологий. Однако успешный опыт Ростовской области по аутсорсингу информационного обслуживания и сопровождения муниципального района и поселений можно рекомендовать в качестве одного из ее путей решения.

Наконец, меняющееся бюджетное законодательство, в частности, регулярные изменения бюджетной классификации, переход на среднесрочное и трёхлетний бюджет, требует постоянной доработки и обновления автоматизированных финансовых систем (АИСБП, Бюджет-КС и других), что можно решить только совместными усилиями региональных и местных финансовых органов при активном участии компаний-производителей программного обеспечения.