

Развитие электронного документооборота в Федеральном казначействе



Информационные технологии уверенно входят в нашу жизнь. В последнее время в электронном взаимодействии между участниками бюджетного процесса наблюдаются позитивные сдвиги.

Андрей ГУСЕЛЬНИКОВ, начальник
Управления информационных систем

Дмитрий КАШКО, начальник отдела реализации проектов
Управления информационных систем

Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» (далее – Программа), целями которой, в числе прочего, стали:

- повышение качества и эффективности государственного управления на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и коммуникационных технологий;
- обеспечение защиты и безопасности данных, используемых для целей государственного управления, прав граждан на защиту персональных данных и реализацию их законных интересов при информационном взаимодействии с органами государственной власти;
- устранение дублирования сбора органами государственной власти данных, снижение для населения и организаций издержек, связанных с их предоставлением;
- придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной

власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи;

- увеличение эффективности управления посредством внедрения информационных и коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;
- повышение уровня квалификации и профессиональной подготовки сотрудников органов государственной власти в сфере использования информационных и коммуникационных технологий.

С 2007 г. реализуется второй этап Программы, подразумевающий непосредственное тиражирование и широкое распространение решений, заложенных на первом этапе, в том числе по обеспечению электронного документооборота.

Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р в Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. были внесены изменения, которые предусматривают разработку правовых и организационных механизмов, обеспечивающих эффективное электронное взаимодействие получателей государственных услуг с органами государственной власти, которые предоставляют такие услуги, в том числе

с использованием электронных документов, удостоверенных электронной цифровой подписью. Одной из целей административной реформы является организация предоставления государственных услуг в электронной форме. Приказом Мининформсвязи России от 11 марта 2008 г. № 32 утверждено Положение об общероссийском государственном информационном центре, поддерживающем взаимодействие информационных систем органов государственной власти между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами в интересах оказания государственных услуг в электронном виде гражданам и организациям.

Практика развития системы электронного документооборота (СЭД) в Федеральном казначействе позволяет утверждать, что уже в обозримом будущем каждый гражданин или организация смогут направить или получить любой требуемый документ из любого государственного органа в электронном виде.

К началу 2005 г. Федеральное казначейство обслуживало около 45 тыс. получателей средств федерального бюджета, свыше 2,5 тыс. главных распорядителей, распорядителей средств федерального бюджета и администраторов

поступлений; органы Федерального казначейства в целом выполняли сотни тысяч операций в день. Однако в соответствии со ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2006 г. органам Федерального казначейства предстояло осуществлять кассовое обслуживание 88 бюджетов субъектов РФ, а также более 20 тыс. муниципальных бюджетов. Без внедрения средств электронного документооборота с другими участниками бюджетного процесса – главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств, финансовыми органами, администраторами поступлений всех уровней бюджетной системы Российской Федерации – справиться с возросшей нагрузкой было бы невозможно. Поэтому в 2005 г. Федеральное казначейство начало активную работу по развитию систем электронного документооборота.

Во-первых, в июне 2005 г. была запущена система ведомственных удостоверяющих центров Федерального казначейства, включая уполномоченный удостоверяющий центр и региональные регистрационные центры, что позволило Федеральному казначейству работать с сертификатами ключей электронной цифровой подписи в полном соответствии с требованиями Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». К настоящему времени уполномоченным удостоверяющим центром Федерального казначейства

выпущено более 420 тыс. сертификатов ключей подписи (в том числе с начала 2008 г. – более 57 тыс.)

Во-вторых, был проведен анализ законодательства на предмет определения положений, ограничивающих использование электронных документов в деятельности Федерального казначейства, и запланированы соответствующие изменения нормативных правовых актов. Ряд неотложных вопросов позволило решить письмо Минфина России от 19 мая 2006 г. № 02-14-13/1297 о составлении и хранении первичных учетных документов на машинных носителях информации. В результате удалось установить правовой базис для применения электронных документов в Федеральном казначействе:

Федеральный закон № 1-ФЗ определяет правовые условия, при соблюдении которых электронная цифровая подпись в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. Пунктом 2 ст. 19 указанного закона установлено, что электронная цифровая подпись в электронном документе, сертификат которой содержит необходимые при осуществлении данных отношений сведения о правомочиях его владельца, признается равнозначной соб-

ственноручной подписи лица в документе на бумажном носителе, заверенном печатью.

В п. 3 ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указано, что электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе.

В-третьих, был разработан типовой договор обмена документами в электронном виде в системе электронного документооборота Федерального казначейства, учитывающий все требования, при выполнении которых электронный документ, подписанный электронной цифровой подписью, признается равнозначным бумажному документу, заверенному собственноручной подписью. Отметим, что внедрение и использование СЭД для клиентов Федерального казначейства является абсолютно бесплатным.

Наиболее сложной задачей на подготовительном этапе оказалось донести смысл и принципы электронного документооборота и электронной цифровой подписи до сотрудников всех территориальных органов Федерального казначейства, а особенно до специалистов и руководителей других участников бюджетного процесса. В 2005–2006 гг. территориальными органами Федерального казначейства была проведена огромная работа по разъяснению принципов электронного документооборота и убеждению клиентов Федерального казначейства в целесообразности перехода на него.

Параллельно с исполнением обеспечивающих мероприятий Федеральное казначейство приступило к созданию и внедрению системы электронного документооборота с другими участниками бюджетного процесса.



К январю 2006 г. этап внедрения был завершен, программное обеспечение системы появилось практически во всех управлениях и отделениях Федерального казначейства, а также более чем у 3,5 тыс. клиентов. В последующие годы количество участников системы электронного документооборота Федерального казначейства неуклонно возрастало. К началу 2008 г. СЭД используют более 65 тыс. участников бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе более 75% распорядителей и получателей средств федерального бюджета, около 45% распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов РФ и около 25% распорядителей и получателей средств местных бюджетов.

Поскольку документы, пришедшие в электронном виде, не требуются вводить в учетную систему вручную, скорость исполнения операций существенно увеличилась, а количество ошибок при обработке документов снизилось – следовательно, эффективность работы органов Федерального казначейства возросла. Повысились оперативность и качество обслуживания Казначейством России других участников бюджетного процесса, что выражается не только в возможности переслать необходимые документы в



орган Федерального казначейства, не выходя из офиса, но и в комплексности услуг. Например, платежные поручения, направленные получателем бюджетных средств в орган Федерального казначейства в электронном виде до 16:00, при отсутствии ошибок передаются в кредитные организации в тот же рабочий день, а уже утром следующего дня отражаются в выписке по лицевому счету, также направляемой получателю в электронном виде с электронной цифровой подписью сотрудника органа Федерального казначейства. В настоящее время система электронного документооборота Фе-



дерального казначейства поддерживает более 100 различных видов документов, включая бюджетные и платежные документы, справочники, отчетные формы, а также документы по ведению реестра государственных контрактов.

Однако наиболее значимым результатом работы органов Федерального казначейства по развитию электронного документооборота в 2005–2008 гг., по нашему мнению, является преодоление барьера непонимания клиентов и их недоверия к электронному документообороту и электронным цифровым подписям как таковым. Теперь взаимодействие с Казначейством России в электронном виде для многих организаций – участников бюджетного процесса является востребованным, а в некоторых случаях – просто необходимым.

В 2006 г., после того как система электронного документооборота с другими участниками бюджетного процесса стала работать устойчиво, Федеральное казначейство приступило к следующему этапу – внедрению

электронной автоматизированной системы делопроизводства и документооборота (АСД). Ее создание было обусловлено необходимостью обеспечения единого порядка организации документооборота, сокращения времени и повышения безопасности передачи документов, организации надежного единого пространства и хранения документов, а также усиления контроля исполнительной дисциплины.

Для выполнения указанных требований в 2007 г. в центральном аппарате и нескольких территориальных УФК было проведено пилотное внедрение АСД. В процессе внедрения пришлось уточнять технические условия, а также дорабатывать программное обеспечение и адаптировать его под требования, предъявляемые к организации делопроизводства в центральном аппарате Казначейства России. С апреля 2008 г. в центральном аппарате и во всех управлениях по субъектам РФ автоматизированная система делопроизводства и документооборота функционирует в соответствии с технологическими регламентами, доработанными по результатам пилотного внедрения.

Основными функциями АСД являются учет электронных документов различных видов, создание архива с организацией информационно-поискового обслуживания, а также организация коллективной работы с электронными документами, включая многопользовательский доступ к информации и текстам документов в соответствии с правами пользователей и обеспечение совместной работы над проектами документов.

С 2007 г. в АСД производится обработка всей входящей, исходящей и внутренней корреспонденции, а также регистрация приказов по основной деятельности. При этом входящая корреспонденция, поступающая в приемную руководителя Федерального казначейства, сканируется и рассылается исполнителям в электронном виде.

Помимо функций учета бумажной корреспонденции и контроля ее исполнения, при внедрении АСД изначально ставилась цель отказа от

использования документов на бумажных носителях как внутри подразделений центрального аппарата Федерального казначейства, так и при взаимодействии с территориальными УФК. Реализованные в АСД функции электронной цифровой подписи с применением сертификатов ключей, поддерживаемых уполномоченным удостоверяющим центром Федерального казначейства, применяются не только для подписания готового документа, но и для согласования и визирования, а также при обмене внутренней корреспонденцией между структурными подразделениями Федерального казначейства.

С 1 апреля 2008 г. обмен корреспонденцией между центральным аппаратом и УФК по субъектам РФ также осуществляется в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи, что позволило существенно повысить оперативность прохождения документов.

Очевидно, что сделано многое, но для того, чтобы называться электронным, Федеральному казначейству предстоит сделать еще больше – не зря задача развития «электронного казначейства» включена в число приоритетных направлений деятельности Казначейства России на 2008–2009 гг.

 Письмо Минфина России от 19 мая 2006 г. № 02-14-13/1297

В связи с внедрением электронного документооборота операций по исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Министерство финансов РФ сообщает.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» первичные и сводные учетные документы могут составляться на бумажных и машинных носителях информации. Составление и хранение первичных учетных документов на машинных носителях информации следует осуществлять в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» с применением электронной цифровой подписи, равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе информации, и с учетом особенностей использования электронной цифровой подписи в сфере государственного управления.

Ведение бюджетного учета на основании электронных документов с использованием электронной цифровой подписи должно осуществляться при условии соблюдения указанных федеральных законов, в порядке, аналогичном для документов на бумажных носителях информации. Вместе с тем ответственность за организацию хранения первичных документов, регистров бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности на электронных носителях информации в соответствии со ст. 17 Федерального закона № 129-ФЗ несет руководитель организации.

65 тыс. участников бюджетного процесса, использующих систему электронного документооборота, – это много, однако ряд клиентов по-прежнему работает исключительно с бумажными носителями. Мы стремимся к полному отказу от обмена бумажными документами при взаимодействии минимум с 90% участников бюджетного процесса, и это не пустые прожекты: такой показатель уже сейчас достигнут несколькими УФК.

К тому же в этом году Казначейство России приступает к пилотному внедрению принципиально ново-

го комплексного программного продукта – автоматизированной системы Федерального казначейства, и одной из основных задач этого процесса является сохранение и дальнейшее развитие возможностей электронного документооборота.

На текущий год запланировано и обеспечение архивного хранения документов и отчетности в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи. Однако задача существенно усложняет недостаточный объем нормативно-правовых актов, определяющих правила и условия архивного хранения электронных документов и иной информации в электронном виде. Другими факторами, заметно сдерживающими развитие электронного документооборота, являются необходимость предоставления получателями бюджетных средств оригиналов договоров (контрактов) либо иных обосновывающих документов в органы Федерального казначейства в целях санкционирования расходования средств, а также отсутствие на рынке средств электронной цифровой подписи, сертифицированных для работы со сведениями, которые содержат государственную тайну.

Все проблемы, перечисленные выше, со временем неизбежно будут решены. Федеральное казначейство уверенно смотрит в будущее и осознает важность своей роли в структуре электронной России. 

