

ЕДИНАЯ СЭД ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

По мере достижения зрелости и укрупнения бизнеса перед компаниями встает вопрос упорядочивания внутреннего и внешнего документооборота и перевода его на современную технологичную платформу. Примерно так случилось и в Федеральном казначействе РФ (ФК РФ), где внедрение единой системы электронного документооборота (СЭД) и учетной системы ("Центр-КС") имело целью свести все разрозненные учетные системы воедино, чтобы в максимально короткие сроки решать задачи по переходу на обслуживание бюджетов всех уровней. Дело в том, что в соответствии с положениями части 1 статьи 215 Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2006 г. бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты должны были в обязательном порядке перейти на централизованное кассовое обслуживание именно в ФК РФ. Конечно, это был постепенный и запланированный процесс, но анализ ситуации показал: за один-два квартала объем документооборота через региональные подразделения Казначейства России увеличится примерно в шесть раз. Чтобы повысить эффективность работы сотрудников территориальных органов ФК на местах, было решено внедрить единую технологию учета всех бюджетных средств на основе программных комплексов "Центр-КС" и специальной системы электронного документооборота СЭД в территориальных органах и центральном аппарате Федерального казначейства. Исполнителем проекта (доработка и внедрение "Центра-КС", создание и внедрение СЭД, и дальнейшее сопровождение до конца 2008 г.) выступила компания ОТР.

Мотивация на внедрение

Проект ОТР - промежуточное решение, которое должно обеспечить нормальную работу ФК РФ в условиях возросшей нагрузки до завершения мега-проекта на базе Oracle E-Business Suite (см. PC Week, № 48/2005, с. 1) стоимостью 65 млн. долл. на 367 тыс. рабочих мест (из них 30 тыс. будет установлено на всех уровнях Казначейства, Минфина РФ и Счетной палаты, а остальные 337 тыс. - у других участников бюджетного процесса).

Задача изначально усложнялась тем, что в органах ФК РФ эксплуатировались семь различных прикладных ПО, одновременная модификация которых по требованиям вновь издаваемых и изменению существующих нормативно-правовых актов в сжатые сроки не представлялась возможной. Между тем, по мнению ИТ-специалистов казначейства, единственной системой, способной вести весь функционал "в одном флаконе" (т. е. в ней была реализована поддержка всех операций, связанных как с расходной, так и с доходной частью бюджета), являлось ППО "Центр-КС". На его основе было решено унифицировать программное обеспечение. Аналогов этой системы не было- всё остальное применявшееся в ведомстве ПО могло реализовывать лишь ограниченный функционал решений.

Как отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства Алексей Попов, других вариантов ИТ-специалисты ведомства и не рассматривали. "Внедрить за такое короткое время принципиально новый продукт невозможно, - утверждает г-н Попов, - а из имевшихся в эксплуатации программных продуктов мы выбрали тот, который представлял собой интегральное решение для учета доходов и расходов, реализованное в клиент-серверной архитектуре и широко распространённое в органах ФК".

Перед СЭД ставилась задача обеспечить функциональный обмен электронными данными по единым стандартам на уровнях центрального аппарата казначейства, управлений Федерального казначейства (УФК), отделений Федерального казначейства (ОФК), главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС), распорядителей бюджетных средств (РБС), получателей бюджетных средств (ПБС) и финансовых органов (ФО) других бюджетов. Таким образом, предполагалось оптимизировать документооборот обслуживания исполнения бюджетов всех уровней, обеспечив надежную защиту информации с применением алгоритмов электронной цифровой подписи, сертифицированных в ФСБ.

Внедренная в ФК РФ защищенная система электронного документооборота стала обеспечивать логику движения финансовых документов не только между центральным аппаратом, управлениями и отделениями Казначейства России, но также между ними и бюджетополучателями. Территориальные управления казначейства располагаются в 87 регионах Российской Федерации, а его отделения развернуты более чем в 2,2 тыс. населенных пунктах страны.

Главное, отмечает директор производственного центра ОТР Арман Коспанов, при реализации проекта не было использовано базовое ПО каких-либо разработчиков, что удешевляло решение само по себе, так как заказчику не пришлось платить за дополнительные лицензии. Права на "Центр-КС" (и на СЭД как часть его доработки) принадлежат казначейству, и государство может воспользоваться этим продуктом на свое усмотрение, не попадая в зависимость от разработчиков. С каждой доработанной версией ОТР сдает дистрибутивы, документацию и исходные коды казначейству, чтобы в будущем госструктура могла самостоятельно совершенствовать СЭД и прикладное программное обеспечение ("Центр-КС").

Для придания электронному документу в СЭД юридической силы все создаваемые и передаваемые в системе документы заверяются электронно-цифровой подписью. Для этого в СЭД использована технология, разработанная компанией "Крипто Про". Все данные в системе представлены в виде трех логических структурных элементов - документа, репликационной или обычной таблицы. Они различаются по структуре и формату хранимых данных. При вводе в систему документ проверяется на логическую целостность, после чего ему присваивается статус, соответствующий результату проверки. Если результат положительный, документ подлежит подписи и последующей отправке.

Помимо перечисленного выше в СЭД организована и гарантированная подокументная передача информации. На стороне получателя производится проверка логической целостности документа - он считается принятым в случае успешного прохождения всех проверок.

Созданная автоматизированная система электронного документооборота в ФК РФ позволяет решить ряд задач госучреждения. В первую очередь благодаря СЭД появилась возможность повысить оперативность обмена актуальной информацией между ФК РФ и другими участниками бюджетного процесса. Кроме объема реализовать концепцию гарантированной доставки электронных финансовых документов в системе учреждения. Как результат, повысилась оперативность платежей со счетов ФК.

Основная сложность подобного внедрения - масштабность. Как отмечает Алексей Попов, в проекте участвовало несколько десятков тысяч человек со стороны ФК (причем они находились в различных регионах) и несколько сотен сотрудников ОТР. "Поэтому труднее всего было создать адекватную структуру управления для всех процессов, - пояснил заместитель руководителя Федерального казначейства. - Методика внедрения была разработана таким образом, чтобы процесс был предельно прозрачным и управляемым. Это означает, что каждый промежуточный результат должен документально подтверждаться как с нашей стороны, так и со стороны исполнителя. Была создана четкая оргструктура управления внедрением".

К началу 2007 г. к СЭД в Федеральном казначействе, по информации Алексея Попова, подключено более 35 тыс. клиентских мест бюджетополучателей различных уровней.

Этапность проекта

Проект по унификации ПО и внедрению СЭД в Федеральном казначействе имел свои отдельные этапы развития. Стартовав в мае 2005 г., на начальном уровне он имел целью исследовать состояние ИТ-инфраструктуры подразделений ФК. Вместе с тем нужно было уточнить требования к подготовке технического задания, разработать не просто типовые, а жизненные, реалистичные методики внедрения нового комплекса и поэтапного перехода казначейства на новое ПО, предложить разумный децентрализованный порядок сопровождения и технического обслуживания решения. Помимо этого, по информации Армана Коспанова, необходимо было создать программу и методику испытания комплекса "Центр-КС" и СЭД, утвердить у руководства ФК РФ план-график внедрения по всем регионам России.

Первоначальный этап подготовки и исследования дал интересные результаты: оказалось, что эксплуатируемый во многих подразделениях казначейства парк серверов морально устарел и не мог обеспечить функционирование системы после предполагаемого увеличения объемов обрабатываемой информации. На основании таких данных была проведена модернизация аппаратного обеспечения.

Дополнительно собранная информация, говорит Алексей Попов, позволила выполнить и еще одну важную задачу - уточнить регламенты исполнения кассового обслуживания бюджета в различных

регионах, с тем чтобы в единой версии программного продукта были учтены и индивидуальные особенности работы региональных управлений Казначейства России.

На втором этапе, летом 2005 г., дорабатывался функционал системы "Центр-КС" - в частности, для ее адаптации к новой инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказом № 70-Н Министерства финансов. Также на этом этапе была разработана СЭД.

Все доработки программного обеспечения сопровождались созданием документации для администраторов и пользователей. Параллельно аналитики из ОТР формулировали методики настройки тех или иных требований учета в ПО.

Пилотное внедрение осуществлялось в Московской, Саратовской и Ульяновской областях. Оно включало в себя обучение пользователей, установку ПО, перенос данных из эксплуатирувавшихся систем и опытную эксплуатацию. Кроме того, в рамках работ по пилотному внедрению была запущена в промышленную эксплуатацию СЭД между центральным аппаратом Федерального казначейства и управлениями ФК, а также между центральным аппаратом Федерального казначейства и ГРБС.

Еще на стадии обследования нужно было определить уровень готовности персонала управлений и отделений казначейства к работе с системой. Это позволяло оптимально распределить собственных специалистов и участников проектной команды. В 80% случаев в отделениях ФК РФ вообще не было ИТ-специалистов. В таких ситуациях обязанности администратора программного обеспечения возлагались на одного из пользователей (после соответствующего обучения). И всё же освоение новых интерфейсов системы составило для сотрудников определенную проблему - им пришлось сменить привычный алгоритм работы. Отметим, что для нивелирования таких трудностей компания ОТР провела целый ряд доработок в системе, стремясь повысить эффективность работы сотрудников "на местах" - в основном дело касалось приближения нового интерфейса к привычным программным комплексам.

На третьем этапе, который начался осенью 2005-го, ОТР приступила к масштабным работам по исполнению государственного контракта - тиражированию технологии, внедрению прикладных ПО "Центр-КС" и СЭД в ТОФК. Как говорит Арман Коспанов, в течение трех месяцев несколько сотен специалистов исполнителя выполняли работы на территории всей страны. Главным при реализации проекта было неукоснительное соблюдение плана работ: стоило задержаться в каком-то одном регионе, и возник бы "эффект домино", который неизбежно привел бы к срыву сроков внедрения в других отделениях. Поэтому во избежание неисполнения графика в ОТР были организованы резервные группы специалистов, готовые в любой момент подключиться к проекту.

Методика внедрения должна была обеспечить предельную прозрачность и управляемость процесса - каждый промежуточный результат документально подтверждался как со стороны исполнителя, так и со стороны заказчика. А для контроля качества работ казначейство

сформировало свою команду менеджеров. При совмещении двух потоков данных получалась четкая картина происходящего.

На этапе внедрения ОТР также проводила обучение персонала работе с системой. Всего за полгода было обучено более 10 тыс. сотрудников казначейства.

Четвертый этап проекта, который начался в 2006-м и продлится до конца 2008 г., заключается в технической поддержке. Сейчас внедренное решение обрабатывает свыше миллиона транзакций в день. Кроме того, ОТР обеспечивает доработку прикладного программного обеспечения с целью его совершенствования или изменения в связи с появлением новых нормативных документов, регулирующих деятельность ФК: в течение года в среднем затрачивается более 9 тыс. человеко-дней на доработку СЭД и ППО "Центр-КС".

Для администраторов системы со всей страны создан специальный сайт поддержки, функционирует форум для обсуждения различных аспектов внедрения и перехода на единые стандарты работы. Процесс сопровождения, отмечает Арман Коспанов, постоянно совершенствуется - расширяются возможности диспетчерской линии и аналитической службы сопровождения, повышается эффективность взаимодействия между регионами. Для взаимодействия с центром сервисов сотрудники ФК могут использовать всевозможные каналы общения - бесплатную телефонную линию 8-800, онлайн-доступ в систему учета инцидентов центра сервисов, электронную почту, факс и т. д.

Для сопровождения единой технологии в территориальных органах казначейства компания ОТР создала 15 центров технического обслуживания, где каждый месяц рассматривается более 2,5 тыс. обращений пользователей системы. Существуют и группы "оперативного реагирования", которые могут решить техническую проблему на месте.

Максим Букин

PCWeek, сентябрь 2007