

1.2. ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

Иванова Е.И., к.э.н., действительный государственный советник РФ III класса, первый заместитель директора НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

В статье представлен анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей принципы информационного взаимодействия контрольно-счетных органов, которые осуществляют финансовый контроль, оценено качество взаимодействия, предложены основные направления по его совершенствованию. Рассмотрены концептуальные проблемы информационного обеспечения контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и других видов деятельности в направлении методической координации процессов накопления и использования информационных ресурсов. Изложена концепция создания и развития информационно-телекоммуникационной системы Счетной палаты РФ, предназначенной для аудита государственных доходов и расходов, а также для осуществления других функций, связанных с проведением внешнего государственного финансового контроля деятельности органов исполнительной власти.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях выборности законодательных (представительных) органов власти именно им отводится ключевая роль в проведении контроля государственных расходов и доходов, на них конституции большинства стран возлагают функции контроля. Но поскольку лишь немногие парламентские комиссии могут выполнять эти функции, представительские органы, как правило, определенную их часть осуществляют опосредованно, через специальные учреждения – контрольно-счетные органы (КСО) [1].

Главная задача КСО – обеспечить парламент и общество независимой информацией о состоянии государственных финансов, дать гарантию достоверности и собственное мнение об отчетах, представляемых должностными лицами. Именно на КСО возлагается ответственность за аудит государственных доходов и расходов, за обеспечение финансовой безупречности и подотчетности государственной системы, а также другие функции, связанные с проведением внешнего государственного финансового контроля деятельности органов исполнительной власти. Традиционно парламент поручает контрольно-счетным органам аудиторские проверки государственных предприятий и организаций, требуя от них регулярных докладов о проведенных проверках.

Государственный финансовый контроль играет важную роль в современных государствах [2-4]. Изучение организационно-правовых моделей функционирования органов государственного внешнего контроля в системе государственной власти позволяет выделить общие закономерности и тенденции их развития.

Главной функцией является контроль законности, целесообразности и эффективности управления государственными финансовыми ресурсами государственной собственности в порядке, установленном национальными законодательствами. Общие принципы деятельности высших органов финансового контроля в государстве формулируются следующим образом:

- деятельность высших органов финансового контроля должна основываться на принципах законности, независимости, объективности, плановости, компетентности, оперативности, доказательности и гласности, соблюдения профессиональной этики;
- независимость высших органов финансового контроля должна гарантироваться на конституционном уровне и обеспечиваться их особым статусом;
- все органы государственной власти, независимо от их подчинения, должны содействовать высшим органам финансового контроля в осуществлении их деятельности;

- высшие органы финансового контроля должны иметь право доступа ко всем материалам проверок, совершаемых любым органом контроля, а также частного и внутреннего аудита в отношении государственных финансовых ресурсов государственной собственности;
- по результатам контрольных мероприятий, с целью предупреждения, предотвращения нарушений, их устранения и привлечения виновных к ответственности, высшие органы финансового контроля должны быть законодательно наделены комплексом административно-исполнительных полномочий по реализации собственных решений, принимаемых по результатам контрольных мероприятий, а также правом обращаться в любой орган государственной власти, правоохранительные органы, суд или прокуратуру.

Для повышения эффективности финансового контроля в соответствующих органах необходимо создавать современные информационные системы [5], предназначенные для:

- повышения оперативности и полноты доступа к информации об исполнении государственного бюджета и обеспечение ее достоверности;
- предоставления возможностей всестороннего анализа указанной информации; обеспечения возможности консолидации информации от всех участников бюджетного процесса;
- предоставления доступа обществу к результатам контроля за исполнением государственного бюджета.

Для улучшения контрольно-счетной деятельности и концентрации усилий контрольно-счетных органов на приоритетных направлениях необходимо создание единой концепции государственного финансового контроля, отвечающей современным принципам организации государственного управления в РФ. Этот процесс должен сопровождаться систематизацией нормативно-правового поля на трех уровнях – федеральном, субфедеральном и муниципальном. Разработанный при этом кодифицированный акт должен служить не только законодательным основанием, но и правовым технологическим инструментом модернизации контрольно-счетной деятельности.

В условиях нарастающей динамики процесса экономических преобразований в России возникает необходимость не только совершенствования управления отраслевыми системами народного хозяйства, но и его территориальными образованиями – федеральными округами, регионами, муниципальными структурами. Но, если для промышленных предприятий уже разработаны различные системы управления ресурсами, то регионам таких адаптированных программ пока никто не предлагает, хотя региональное управление при всей своей пространственной специфике немногим отличается от отраслевого управления и его функциональных возможностей.

Действительно, регион как объект управления, есть организация со своей структурой, культурой и уровнем развития, которая функционирует в федеральной внешней среде, испытывая на себе ее правовое, экономическое и общее регулирующее воздействие, и в то же время решает ряд внутренних проблем, связанных с использованием территориальных ресурсов, решением комплекса социально-экономических задач, а также вопросов самообеспечения и самодостаточности. В этих условиях администрации регионов должны находить такие управленческие решения, которые способны кардинально улучшить их деятельность во всех сферах хозяйственной жизни.

Для оперативного решения управленческих задач руководителям регионов требуется такой инструментарий, который бы позволил координировать работу всех секторов экономики как по их технологической специализации, так и по формам собственности, а также гарантировать прочную основу для их перманентного развития и последующих преобразований.

Разработка и принятие единой концепции государственного финансового контроля, отвечающей современным принципам организации государственного управления, обуславливает необходимость передачи функций главного координатора Счетной палате РФ, для чего необходимо закрепить законодательно ее право вводить единые формы и методики, обязательные к исполнению всеми субъектами контрольно-счетной деятельности, а также обязанность участников бюджетного процесса

предоставлять Счетной палате необходимые для обеспечения контрольной деятельности информационные ресурсы.

1. ИНФОРМАЦИОННЫЕ МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

1.1. Система контрольно-счетных органов Российской Федерации и их полномочия

Основой нормативно-правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов является Бюджетный кодекс РФ, статья 151 которого устанавливает, что в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного (муниципального) финансового контроля. Каждый орган имеет собственные задачи и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Органами государственного или муниципального финансового контроля являются:

- Счетная палата Российской Федерации (СПРФ);
- контрольные и финансовые органы исполнительной власти;
- контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

КСО федеральных структур осуществляют контроль за использованием только федерального государственного имущества, а КСО субъекта РФ осуществляют контроль за использованием имущества субъекта РФ.

В России действуют следующие КСО, созданные соответствующими органами власти: Счетная палата РФ; Контрольное управление при Президенте РФ; Банковский надзор как функция Центрального Банка РФ; Генеральная прокуратура РФ; Контрольные органы, подведомственные федеральным органам исполнительной власти; КСО в составе государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда обязательного медицинского страхования РФ, Фонда социального страхования РФ); Контрольно-счетные органы субъектов РФ (законодательной и исполнительной власти).

Кроме того, в муниципальных образованиях в соответствии с уставами могут быть созданы муниципальные контрольные органы.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что контрольно-счетные органы по своей природе являются структурами независимыми, они подотчетны только создавшим их органам государственной власти и не имеют «вертикального» подчинения (за исключением территориальных подразделений ведомственных КСО).

Счетная палата Российской Федерации

В процессе реализации своих функций СПРФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов международных дого-

воров РФ, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов России;

- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти.

Контрольные полномочия СПРФ распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. В той же части контрольные полномочия Счетной палаты распространяются и на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Все органы государственной власти в РФ, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности, и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам СПРФ информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности.

При проведении ревизий и проверок СПРФ получает от проверяемых предприятий, учреждений, организаций, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию.

По требованию Счетной палаты Центральный банк, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять по требованию СПРФ справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

Отказ или уклонение должностных лиц указанных органов, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Служба внешней разведки РФ, правоохранительные органы, контрольные органы субъектов РФ, Центральный банк РФ и его контрольно-ревизионное управление, Министерство финансов РФ и его контрольно-ревизионное управление, налоговые органы и иные государственные контрольные органы, органы внутриведомственного

контроля обязаны оказывать содействие деятельности СПРФ, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок.

При проведении контрольно-ревизионной деятельности в пределах своей компетенции Счетная палата вправе привлекать к участию в проводимых ею мероприятиях государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе – негосударственные аудиторские службы, отдельных специалистов.

Нормативно-правовые документы, регулирующие правоотношения в сфере контрольно-счетной деятельности

Подразделение нормативно-правовых актов российского законодательства по их юридическому статусу (по степени убывания юридической силы) представлено в табл. 1.

Таблица 1

УРОВЕНЬ ПРИНЯТИЯ И ВИДЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Уровень принятия	Виды правовых актов
Международный	Общепризнанные принципы и нормы международного права. Международные договоры РФ
Федеральный	Конституция РФ. Федеральные Конституционные законы. Федеральные законы (Законы РФ). Указы и распоряжения Президента РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти
Региональный	Устав (Конституция) субъекта РФ. Законы субъектов РФ. Иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Правовые акты органов государственной власти субъектов РФ
Муниципальный	Уставы муниципальных образований. Решения, принятые на местных референдумах и сходах. Иные муниципальные правовые акты

Все акты связаны в единую систему. Нижестоящие акты должны соответствовать вышестоящим. Акты министерств и ведомств должны проходить обязательную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, без чего они не применяются. В случае обнаружения противоречия законодательного акта Конституции РФ он может быть признан неконституционным по Постановлению Конституционного Суда РФ. В случае, если подзаконный нормативный акт противоречит законодательному акту, подзаконный акт может быть признан недействительным.

1.2. Регламентация информационных взаимодействий контрольно-счетных органов

Хотя, как сказано выше, КСО являются независимыми структурами, в то же время, поскольку КСО различного уровня занимаются сходными вопросами и имеют дело с одними и теми же субъектами хозяйственной деятельности, чрезвычайно актуальным является вопрос об их информационном взаимодействии между собой и с другими органами, занимающимися контрольной деятельностью.

Не случайно Правительство РФ своим постановлением от 28.01.2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» в каче-

стве одного из приоритетных направлений для отработки технологий автоматизированного взаимодействия государственных информационных систем предложило создание государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов РФ.

В то же время орган государственной власти, создавший свой контрольно-счетный орган, вправе установить и порядок использования информации, полученной этим органом в ходе контрольной деятельности. Например, о результатах проведенных ревизий и проверок СПРФ информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций.

Об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, а при выявлении нарушения закона, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не должны вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Должностные лица СПРФ и привлеченные к ее работе специалисты могут использовать данные, полученные в ходе ревизий и проверок, только при выполнении работ, поручаемых Счетной палатой.

На рис. 1 показаны возможные варианты информационного взаимодействия КСО. Можно выделить следующие основные типы функциональных моделей информационного взаимодействия КСО.

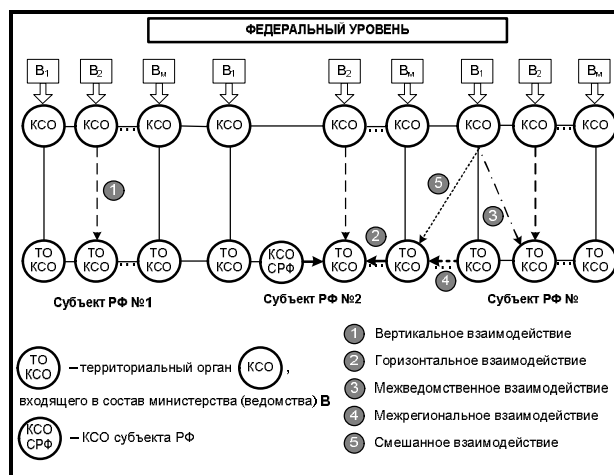


Рис. 1. Схема типового информационного взаимодействия КСО

Вертикальный тип, когда взаимодействие осуществляется в структуре одного федерального органа власти или управления на федеральном и региональном уровнях.

Министерство финансов РФ в целях координации и организации совместной работы по обеспечению предварительного, текущего и последующего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета утвердило Порядок взаимодействия управлений федерального казначейства Министерства финансов РФ по субъектам Российской Федерации и контрольно-

ревизионных управлений Министерства финансов РФ в субъектах Российской Федерации по организации, проведению и реализации материалов ревизий и проверок.

Согласно названному порядку, взаимодействие управлений федерального казначейства и контрольно-ревизионных управлений включает в себя информационный обмен, сотрудничество при планировании и организации контрольной работы, реализацию материалов ревизий и проверок.

Управления федерального казначейства ежегодно до 20 января представляют контрольно-ревизионным управлениям по состоянию на начало каждого года информацию о наличии на территории соответствующего субъекта Российской Федерации организаций, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета, а также об организациях всех форм собственности и подчиненности, получивших в течение прошедшего года средства из федерального бюджета на выполнение различных программ, проектов и мероприятий. В течение года указанная информация уточняется путем периодического (ежеквартального) информирования об изменении перечня бюджетополучателей.

Управления федерального казначейства на основании запросов контрольно-ревизионных управлений в течение 5 рабочих дней предоставляют данные по объему финансирования по перечню бюджетополучателей, подлежащих проверке.

Контрольно-ревизионные управления в течение 10 дней после окончания каждого месяца информируют управления федерального казначейства о результатах ревизий и проверок расходования средств федерального бюджета.

Управления федерального казначейства и контрольно-ревизионные управления при разработке годовых и квартальных планов контрольной работы руководствуются Планом основных вопросов экономической и контрольной работы Министерства финансов РФ на соответствующий год. При необходимости они включают в указанные планы совместные проверки.

По запросам управлений федерального казначейства контрольно-ревизионные управления в 3-дневный срок представляют акты ревизий (проверок).

В случаях возражений со стороны проверяемой организации по фактам выявленных нарушений и отсутствии возможности формирования аргументированного заключения проверяющими, контрольно-ревизионные управления обязаны получить заключение в соответствующих департаментах Министерства финансов РФ.

Горизонтальный тип – взаимодействие и координация деятельности КСО различного подчинения, но одного уровня. Например, совместным приказом Министерства финансов РФ и Министерства имущественных отношений РФ утвержден порядок обмена информацией между управлениями федерального казначейства Минфина России по субъектам Российской Федерации и территориальными управлениями Минимущества России.

Общесетевые типы – межведомственные, межрегиональные, смешанные, допускающие информационное взаимодействие КСО различного подчинения и различной территориальной принадлежности. Данный тип взаимодействия неоднороден и представляется в виде трех различных подтипов моделей:

- межведомственных – взаимодействие между органами государственной власти разной ведомственной принадлежности на одном горизонтальном (федеральном или субфедеральном) уровнях;

- монособфедеральных – внутриведомственное или межведомственное взаимодействие в рамках одного субъекта РФ;
- поливедомственных – межведомственные взаимодействия как в рамках одного субъекта РФ, так и межрегиональные взаимодействия, с возможным включением механизмов центральной координации.

Следует отметить, что в межведомственных, монособфедеральных и поливедомственных моделях особую важную роль играет координация на федеральном уровне (см. рис. 2).

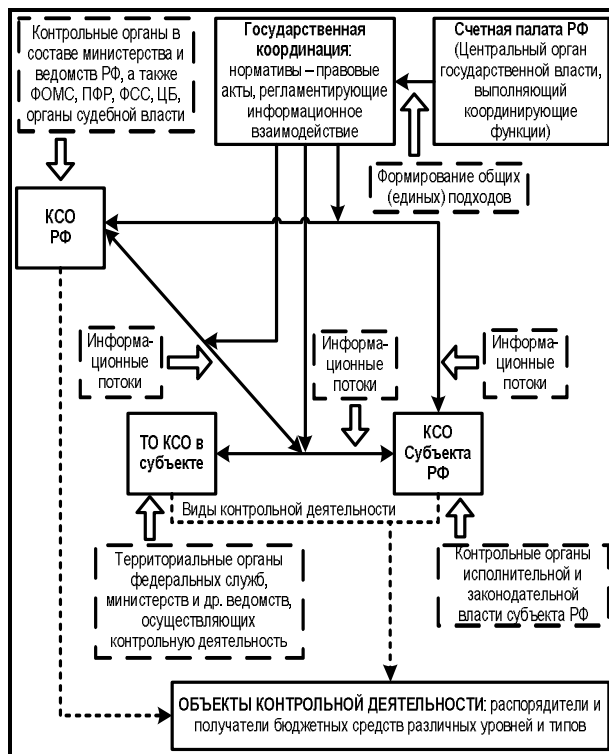


Рис. 2. Координация информационного взаимодействия при проведении контрольных мероприятий

В частности, Постановлением Правительства РФ от 12.08.2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» утверждены Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Нормативно-правовыми актами, принятыми на федеральном уровне, достаточно подробно регламентируется в основном «вертикальное взаимодействие» в рамках одного ведомства. Счетной палатой РФ подписан пакет соглашений о сотрудничестве с КСО субъектов РФ, а также разработаны методические рекомендации по взаимодействию между СПРФ и правоохранительными органами. Например, еще в 1999 г. была сформирована ведомственная нормативная база по организации взаимодействия Счетной палаты РФ с Генеральной прокуратурой РФ, а в 2000 г. принято решение совместной коллегии Генеральной прокуратуры и Счетной па-

латы «О состоянии взаимодействия органов прокуратуры и Счетной палаты Российской Федерации» и издан соответствующий совместный приказ. Регламентация же горизонтального взаимодействия на федеральном уровне, а также взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти, явно недостаточна, системная координация отсутствует. Очевидно, даже на федеральном уровне нормативно-правовое обеспечение этого вопроса нуждается в развитии.

На субфедеральном уровне в основном используется традиционная организационная форма межведомственного взаимодействия – межведомственные комиссии по направлениям.

Единственным актом, в котором затрагиваются вопросы взаимодействия между различными субъектами РФ, является документ, связанный с требованиями ужесточения надзора и контроля за деятельностью предприятий, осуществляющих пассажирские перевозки. Но и в этом случае взаимодействие осуществляется не напрямую, а через Федеральный центр – Правительство РФ.

Таким образом, для обеих моделей межрегионального взаимодействия на сегодняшний день отсутствуют нормативно-правовые и, тем более, организационно-методические и информационные инструменты межрегионального взаимодействия, даже через механизмы координации на федеральном уровне.

Пример Санкт-Петербурга

В соответствии с существующей нормативно-правовой базой законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Федерации и законами субъекта Федерации, осуществляет, наряду с другими уполномоченными на то органами, контроль:

- за исполнением бюджета субъекта Федерации; за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации;
- за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Федерации.

Согласно Уставу Санкт-Петербурга, Законодательное Собрание самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет следующие контрольные функции:

- последующий контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга, исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- контроль за выполнением программ и планов социально-экономического развития Санкт-Петербурга; контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Санкт-Петербурга.

Для осуществления вышеуказанных контрольных функций Законодательным Собранием создана Контрольно-счетная палата (КСП) Санкт-Петербурга – структурное подразделение Собрания. Структуру КСП (рис. 3) утверждает Законодательное Собрание [6] в пределах средств на содержание КСП, предусмотренных в смете расходов Собрания. КСП является участником всех этапов бюджетного процесса и наделена бюджетными полномочиями. В частности, КСП осуществляет: проведение внешней проверки бюджета, подготовку заключений по проектам законов Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга и подготовку заключений по проектам отчетов об исполнении бюджета за отчетный финансовый год.

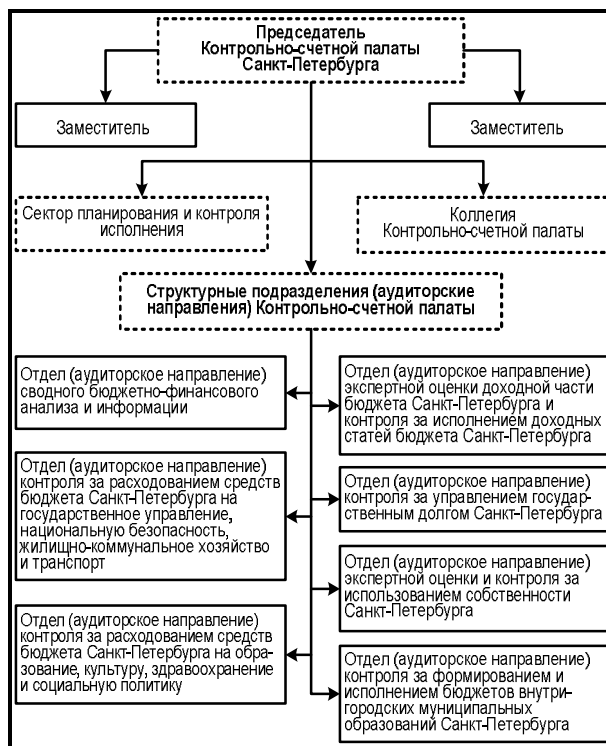


Рис. 3. Структура Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга

В 2005 г., когда КСП отметила 10-летие со дня создания, депутатам был представлен юбилейный отчет, из которого можно было узнать, что в течение этих лет Палата: произвела финансовую экспертизу примерно 100 проектов законов Санкт-Петербурга по вопросам бюджетного и налогового законодательства; постоянно участвовала в работе органов Собрания; давала оценку обоснованности и контролировала исполнение доходных и расходных статей проектов городского бюджета и бюджетов территориальных внебюджетных фондов, использование государственной собственности Санкт-Петербурга; оценивала эффективность и целесообразность предоставления налоговых или иных льгот; анализировала и оценивала текущее исполнение бюджета Санкт-Петербурга, реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан и готовила предложения, направленные на устранение выявленных отклонений от установленных показателей; осуществляла мониторинг показателей исполнения бюджета Санкт-Петербурга и местных бюджетов муниципальных образований, оценивала их зависимость от объемов финансовой помощи из бюджета города; проводила контрольные мероприятия по проверке законности и целевого использования средств бюджета Санкт-Петербурга, полноты и своевременности перечисления в бюджет города доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, эффективности использования собственности Санкт-Петербурга; контролировала расходование средств, поступивших в бюджеты муниципальных образований из бюджета Санкт-Петербурга.

Начиная с 2005 г., КСП осуществляет мониторинг показателей эффективности и проводит аудит эффективности использования средств бюджета Санкт-Петербурга и средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования на оказание бесплатной медицинской помощи гражданам города. Только в 2005 г.

КСП провела 87 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Динамика таких мероприятий за 2003-2005 годы представлена на рис. 4.

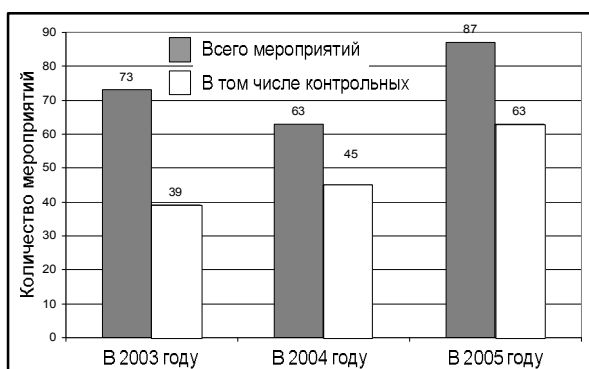


Рис. 4. Количество мероприятий, проведенных КСП Санкт-Петербурга в 2003-2005 годах

При осуществлении своей деятельности КСП взаимодействует с органами ведомственного контроля, использует материалы их работы, привлекает в установленном порядке наиболее квалифицированных сотрудников к проведению отдельных проверок, экспертиз и обследований.

В пределах своей компетенции КСП контактирует с городскими органами прокуратуры, внутренних дел, таможенной и налоговой службами, органами налоговой полиции, органами Федерального казначейства по Санкт-Петербургу.

При необходимости КСП может использовать материалы Администрации Санкт-Петербурга, Государственной налоговой инспекции по Санкт-Петербургу, Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ по Санкт-Петербургу, Федерального казначейства по Санкт-Петербургу по итогам проведенных ими проверок и ревизий в целях подготовки своих аналитических и информационных материалов, при составлении плана работ.

2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

В общепринятом понимании информатизация – это многогранный организационный, научно-технический и нормативно-правовой процесс, направленный на оптимальное удовлетворение информационных потребностей общества [7, 8]. Комплексная информатизация является одним из важнейших и определяющих факторов, обеспечивающих необходимую информационную поддержку единой системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В настоящее время наблюдается несоответствие реальных целей и задач развития экономики и общества и тенденций развития системы управления, важнейшей составляющей которой является информационная подсистема [9-11]. И это несоответствие усиливается на всех уровнях государственной власти, особенно остро – на муниципальном и региональном, включая и уровень макрорегионов – федеральных округов.

На территории макрорегионов имеет место устойчивый рост спроса на социально-экономическую инфор-

мацию, что обусловлено как экономическими причинами (экономический рост после кризиса 1990-х годов, появление инвестиций, возобновление крупных проектов, осознание необходимости прогнозирования и планирования, мониторинга наблюдаемых процессов), так и причинами институционального характера – созданием федеральных округов, возникновением большого количества окружных структур с разнообразными полномочиями, формированием крупных корпораций национального и межрегионального значения, подвижностью границ различных рынков и их несовпадением с границами отдельных субъектов федерации, постоянным изменением законодательства и другими причинами.

Ключевые проблемы информационного обеспечения процессов управления

Дефицит качественной (достоверной) и своевременной информации, необходимой для принятия управленческих решений, ощущается все более остро на региональном и субрегиональном уровнях управления.

Попытка идеологов административной реформы под каждую функцию государственного и муниципального управления создать специализированную структуру управления, а за регулирование всего остального «назначить» ответственным рынок, не привела к успеху. При опережающем росте бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и количественном росте организационных структур, повышения эффективности управления социально-экономическими процессами не происходит. Даже наоборот, возникают, так называемые, «институциональные ловушки», когда институт, созданный для решения какой-либо проблемы, только усугубляет ее.

Проблема межведомственного информационного взаимодействия на региональном и федеральном уровне остается.

Общее количество территориальных звеньев только федеральных министерств, служб и агентств, действующих в регионах, приближается к сотне. Взаимодействие затруднено причинами законодательного («конфиденциальность», «коммерческая тайна» и т.п.), технического (несовместимость ведомственных стандартов, регламентов, программных продуктов и т.п.), финансово-экономического (недофинансирование, ограниченность кадрового потенциала и материальных ресурсов) и субъективного характера. Уровень координации со стороны института полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, как показывает практика, недостаточен для решения этих проблем.

Высокий уровень дифференциации между субъектами федерации проявляется не только в разбалансированности развития экономики и социальной сферы, бюджетной обеспеченности, но и в информационном обеспечении процессов управления регионами. В данном аспекте конституционный принцип федерализма выполняется декларативно. В отдельных субъектах федерации (Татарстан, Башкирия, Якутия, Ростовская, Челябинская области и др.) выделяются значительные средства местных бюджетов на создание региональных информационно-статистических ресурсов, в других субъектах федерации (их большинство) этого нет.

Нарушаются не только конституционные права граждан и бизнеса на получение равнозначной информации, независимо от места проживания внутри страны, но и усиливается расслоение регионов.

Большой комплекс проблем отмечен на уровне муниципальных образований. Продекларированные в Конституции РФ принципы «разделения властей» и «гарантий прав местного самоуправления» на практике действуют неоднозначно и противоречиво. По основным показателям масштабы муниципальных образований, обладающих одинаковыми юридическими правами, отличаются в сотни раз. Основная часть муниципальных образований страны является дотационными, а значительная их часть – глубоко дотационными с кризисным состоянием экономики и инфраструктуры.

Противоречивое введение в практику федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», прежде всего, перенос срока ввода в действие закона на 01.01.2009 г. внесло дополнительные трудности. В настоящее время нет ясности по методологии, распределению ответственности, организации и источникам финансирования работ по информационно-статистическому обеспечению процессов управления в муниципальных образованиях разных типов.

Особая роль в информационном обмене отведена государственной статистике. Это обусловлено тем, что статистическая информация занимает наибольший удельный вес в информационных потоках, циркулирующих на межведомственном и межрегиональном уровнях, и при этом находится на этапе кардинального реформирования.

Следует отметить, что в восприятии роли и места статистики в современном российском обществе существует определенный диссонанс. Отдельные структуры государственного управления проводят линию на реформирование российской статистики в соответствии с международными стандартами и принципами статистического учета. Этот подход можно назвать инфраструктурным.

Другие ведомства и органы управления, отвечающие за проведение тех или иных видов социально-экономической политики в регионе, склонны рассматривать государственную статистику в качестве информационного ресурса (иногда единственного) для решения конкретных управленческих задач: контроля за исполнением отдельных законов, реализацией посланий Президента и постановлений Правительства, национальных и региональных проектов, содействия финансовым контролирующим органам, содействия прокуратуре и судебным инстанциям и даже при обосновании кадровых решений.

В депрессивных и кризисных регионах, где система управления все чаще работает в режиме чрезвычайных ситуаций, преобладает и усиливается вторая позиция, в том числе на уровне аппаратов полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах. Очевидно, что взаимоисключающий подход к развитию государственной статистики со стороны различных структур государственного аппарата трудно назвать конструктивным. Необходимо выработать обоснованный компромисс между этими крайними точками зрения, нормативно и финансово обеспечить развитие в согласованном направлении.

Переход на новую методологию статистического учета, в основе которой лежат преимущественно выборочные методы статистических наблюдений, объективно ведет к тому, что достоверность статистической информации остается высокой только на федеральном

уровне и тем ниже, чем меньше размер наблюдаемой административно-территориальной единицы. Эта тенденция усиливается механизмом бюджетного федерализма, в соответствии с которым решение задач информационного обеспечения систем управления должно финансироваться бюджетом соответствующего уровня. Поскольку на уровне субъекта федерации бюджетные возможности резко различаются, на муниципальном уровне, помимо этого, нет методологической ясности, а на уровне федеральных округов вообще нет собственных бюджетов, то возникает следующая ситуация: в Федеральном плане (перечне) статистических работ интересы региональных структур управления представлены по остаточному принципу, а механизмы региональной и муниципальной статистики не развиты.

Неоправданно высокая информационная нагрузка. В последнее время резко усилилась активность многочисленных контролирующих и надзирающих структур. Эффективность их деятельности неизвестна и даже сомнительна, но дополнительная информационная нагрузка на многие звенья системы управления очень значительна. Так, количество организаций, собирающих сведения о ходе реализации национальных проектов, перевалило за второй десяток. Множится их число по сопровождению федеральных законов №122-ФЗ, №131-ФЗ, посланий Президента Российской Федерации и др. Уже давно никто не считает стоимость информационных нагрузок на все звенья системы управления, доведенные административным путем, и не сопоставляются затраты с эффективностью принятых решений. Но известно, что за неэффективное использование дорогостоящих ресурсов, которые выглядят как бесплатные, в конечном счете, расплачивается население и экономика путем снижения конкурентоспособности.

Следует отметить, что расширение, так называемой, клиентской (пользовательской) базы статистики, рост числа потребителей статистической информации в настоящее время ограничен в том числе и низкой статистической культурой российского менеджмента. Квалифицированный пользователь должен уметь работать с массивом данных, формулировать и проверять гипотезы, уметь переходить от статистических вычислений к интерпретации результатов для выработки управленческих решений. В этой связи необходимы мероприятия по перестройке системы статистического образования в России, в том числе целевой подготовке управленческих кадров всех уровней, с учетом расширения объемов преподавания экономической статистики до 3-4 семестров для специалистов экономических специальностей.

Первоочередные мероприятия

Учитывая значение и возрастающую потребность в современной и достоверной информации по различным аспектам жизнедеятельности для региональных, окружных и федеральных систем управления, необходимо осуществить следующие скоординированные действия.

Государственной Думе и Правительству Российской Федерации:

- ускорить принятие Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», в котором бы предусматривались правовые основы взаимоотношений всех субъектов общества при предоставлении документированной информации для проведения государственных статистических наблюдений (в том числе правовые осно-

вы для функционирования муниципальной статистики) и организации равного доступа граждан и юридических лиц к результатам этих наблюдений;

- разработать и внести поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации в части устранения препятствий в получении информации для проведения статистических наблюдений вследствие понятия налоговой тайны и создание условий для информационного взаимодействия статистических и налоговых органов, как это принято в большинстве развитых странах;
- при разработке Федерального плана (перечня) статистических работ и определении объемов его финансирования из федерального бюджета на предстоящий период (2007-2009 гг.) обеспечить более адекватное отражение информационных потребностей региональных систем управления, сферы науки и высшего образования.

Федеральной службе государственной статистики:

- скорректировать производственный план работ Федеральной службы государственной статистики на предстоящий период, включив в него комплексы работ по методологии и программным средствам статистических наблюдений на региональном уровне (федеральный округ – субъект федерации – муниципальные образования) при одновременном сокращении части работ, не обеспеченных в полном объеме бюджетным финансированием и не отвечающих критериям актуальности и достоверности;
- завершить работу по внесению проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня информационных услуг, предоставляемых пользователям из федеральных статистических информационных ресурсов на безвозмездной основе»;
- завершить работу по внесению проекта постановления Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования» в Правительство Российской Федерации;
- установить перечни государственных услуг, оказываемых органами государственной статистики на возмездной основе органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также установить порядок ценообразования на данные государственные услуги;
- установить перечни официальной статистической информации, в рамках сведений о деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», обязательных для размещения в информационных системах общего пользования;
- разработать систему показателей (и методологический инструментарий их расчета), отражающих ход реализации национальных проектов, количественно измеримых положений посланий Президента РФ Федеральному Собранию в региональном разрезе;
- разработать порядок проведения на региональном уровне (федеральный округ – субъект федерации – муниципальное образование) по заказу органов государственной власти и местного самоуправления дополнительных статистических наблюдений, не вошедших в федеральную программу (план) статистических работ:
 - разработка методологии обследований и ее согласование с Росстатом;
 - разработка и согласование с Росстатом унифицированного инструментария, необходимого для проведения дополнительных статистических наблюдений;
 - согласование с Росстатом итогов, полученных в ходе проведения дополнительных региональных и муниципальных статистических наблюдений;
- в связи с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. выработать подходы и методологическую основу достоверного учета соци-

ально-экономических и демографических показателей на уровне городских и сельских поселений. Особую актуальность имеет информация по разделам: демография, налогооблагаемая база хозяйствующих субъектов, бюджет, институциональная структура, земельные отношения;

- с учетом опыта ряда территориальных органов государственной статистики разработать методологию проведения выборочных обследований малого бизнеса в крупных муниципальных образованиях (городских округах);
- в связи со сменой в Российской Федерации главного классификатора видов экономической деятельности, применяемого для целей прогнозирования и управления социально-экономическим развитием, (переходом на ОКВЭД) опубликовать информацию, полученную в результате пересчета данных по отраслям в ОКВЭД с 1999 г. с целью использования временных рядов для анализа и прогнозирования социально-экономического развития России и ее регионов;
- учитывая международную практику организации системы национальных счетов, рассчитывать и публиковать темпы роста валового выпуска товаров и услуг в текущих и сопоставимых ценах в целом по России и в региональном разрезе;
- при характеристике уровня жизни и дифференциации населения рассмотреть возможность раздельной публикации показателей по городскому и сельскому населению.

Представляется также целесообразным проведение паспортизации населенных пунктов страны, как основы информационного обеспечения муниципальных органов управления на уровне поселений и муниципальных районов, осуществить в рамках единого проекта (программы) Росстата.

Органам государственной власти, координирующим деятельность федеральных министерств и ведомств и субъектов федерации на уровне федеральных округов:

- повысить эффективность и системность действий по использованию существующих и созданию новых информационных ресурсов для управления социально-экономическими процессами развития территорий. При этом руководствоваться принципами:
 - законности (в том числе, соблюдение конфиденциальности первичных данных респондентов);
 - сбалансированности поставленных задач и условий ресурсного обеспечения по их решению;
 - эффективности – превышение ценности полученного результата над издержками по сбору информации;
- интеграция информационных ресурсов различных ведомств должна осуществляться на базе методологической, технологической и нормативно-правовой совместимости с использованием прогрессивных технологий формирования, хранения и распространения информационно-статистических данных. Для продвижения в данном направлении на уровне федеральных округов целесообразно разработать соответствующие организационно-правовые решения и определить источники финансирования работ;
- следует полнее использовать аналитические возможности имеющейся информационно-статистической базы для анализа и прогнозирования социально-экономических процессов, содействуя формированию временных творческих коллективов из ученых и практиков путем выделения целевых грантов и заказов на аналитические работы;
- на уровне федерального округа целесообразно осуществлять разумную координацию по выполнению статистических работ по заказам органов исполнительной власти субъектов федерации сверх федеральной программы статистических работ. Необходимо использовать механизмы паритетного бюджетного финансирования (федеральный бюджет – бюджеты субъектов федерации) с тем, чтобы объемы информационно-статистических услуг четко коррелировали с объективными параметрами развития территории – численностью населения, количеством административно-территориальных единиц, количеством объектов статистических наблюдений;

- решение крупной проблемы по созданию в стране реально действующей системы муниципальной статистики возможно в рамках двух основных альтернатив: первая (децентрализованная) – каждый субъект федерации и даже муниципалитет решает проблему самостоятельно в рамках имеющихся полномочий и своего бюджета; вторая (централизованная) – скоординированный на всех уровнях национальный проект, в котором есть федеральная, региональная и муниципальная компоненты;
- заключить на федеральном уровне соглашения о взаимодействии со всеми министерствами и ведомствами, территориальные органы которых участвуют в формировании Паспортов муниципальных образований (Министерство финансов РФ, Росводресурсы, Ростехнадзор, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерство образования и науки РФ, Роснедвижимость, Росстрой, Федеральная миграционная служба, Федеральная налоговая служба, Пенсионный фонд РФ, АО «Росгазификация»);
- рассмотреть возможность проведения экспериментальных работ в ряде субъектов РФ по отработке порядка информационного обеспечения муниципальных образований при условии решения всех организационных и финансовых вопросов.

Органам власти субъектов Федерации:

- определить информационные потребности органов местного самоуправления и предполагаемый круг обследуемых хозяйствующих субъектов. После этого предусмотреть проведение пробных обследований (пилотных проектов) в одном-двух муниципальных образованиях;
- предусматривать в бюджетах выделение средств для проведения дополнительных (к Федеральной программе статистических работ) обследований, мониторингов, социологических и конъюнктурных исследований, дистанционных зондирований по актуальным вопросам. В условиях перехода на трехлетнюю технологию бюджетирования учитывать усиление актуальности плановых и прогнозно-аналитических задач.

Информатизация государственного управления и проблемы национальной безопасности

Бурное технологическое развитие информатики и электронно-вычислительной техники, происшедшее в последние годы, внесло глубокие изменения в наш образ мышления, в организацию управленческой деятельности, в процессы обеспечения не только информационной [13], но и национальной безопасности в целом [14]. Эта эволюция еще не подошла к концу. В современной экономической жизни достаточно провести наблюдение за процессом развития средств коммуникации, чтобы убедиться в том, какие значительные потоки информации должны будут пройти через кабельные линии, находящиеся в недрах Земли, и через спутники, совершающие полет над нашей планетой [15, 16].

Стоящая перед информационным менеджментом задача носит не технологический, а организационный характер (в принципе, все необходимые технические средства в распоряжении у него имеются): необходимо выяснить, каким образом должны быть построены наши информационно-аналитические системы, чтобы имелась возможность использовать имеющиеся информацию и технические средства наиболее эффективным образом [11].

Следует подчеркнуть, что в настоящих условиях создание единой монополярной и монолитной системы нецелесообразно по многим причинам. Более предпочтительным представляется формирование инфраструкту-

ры для работы с открытой информацией на единой методологической и организационно-правовой основе. При этом предполагается, что развитие ведомственных и негосударственных информационно-телекоммуникационных систем должно осуществляться, исходя из собственных задач, но с учетом приоритетов системы управления государством и в целях решения сложных проблем, связанных с обеспечением национальной безопасности России.

Оценка сложившейся ситуации

Управление является процессом информационного воздействия на объект, направленный на достижение этим объектом заданной и обоснованной цели. Поэтому управление и информатизация – два взаимосвязанных и взаимозависимых элемента единой системы управления, а комплексная информатизация управленческих, экономических и общественных отношений – главный инструмент обеспечения целостности страны как единого субъекта управления, качественного повышения ее управляемости и придания относительно самостоятельным частям системных свойств целого.

На сегодняшний день в стране сложилась парадоксальная ситуация: самая безобидная информация не проходит по официальным каналам не только от организаций к гражданам, но и между различными ведомствами. И благодаря этому процветает бизнес «черных» информантов, которые организуют утечку, тиражирование, дистрибуцию и продажу баз данных всем желающим, готовым заплатить, в сущности, весьма небольшие деньги за ценные сведения.

В российском Уголовном кодексе существует несколько статей за хищение и продажу баз данных. В частности, статья 183 УК – за сбор сведений, составляющих налоговую, коммерческую или банковскую тайну путем похищения документов, подкупа или угроз, предусматривает лишение свободы на два года, а за их использование – до трех лет. А также статья 272 УК – «неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации и копирование этой информации». Однако решительные меры и ужесточение ответственности за информационное пиратство не искореняют проблему, а лишь играют на повышение цен на «черном» рынке.

В январе 2002 г. Правительство РФ одобрило федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010)», в феврале 2003 г. – «Перечень сведений», которые обязательны для размещения в информационных системах общего пользования, а в сентябре 2004 г. – «Концепцию использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти». Федеральные министерства, агентства и службы должны были срочно обзаводиться сайтами.

На сегодняшний день, по данным независимого Института развития свободы информации, из 85 органов федеральной власти восемь до сих пор не обзавелись представительством в Интернете.

Но более важным может оказаться законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который с 2003 г. разрабатывало Минэкономразвития РФ. Законопроект устанавливает презумпцию информационной открытости: открыта вся информация, за исключением той, которая имеет ограниченный доступ (гостайна и конфиденциальные

сведения). В июне 2005 г. он был одобрен Правительством РФ «в целом», но все-таки отправлен назад для «уточнения формулировок».

В России при достаточно высоком уровне компьютеризации органов государственного управления, реальная отдача и эффективность применения компьютеров и информационно-коммуникационных технологий не отвечает требованиям эффективного управления функционированием и развитием государства и общества и возможностям уже имеющейся технической базы [17].

Информационное взаимодействие государственных органов затруднено как в методическом, так и в организационно-правовом плане. Отношения между источниками и потребителями информации не регламентированы, информационные потребности органов государственного управления официально не установлены.

Поле первичной информации не организовано должным образом. Однотипные объекты информационного учета различными субъектами информационных и управленческих отношений учитываются по-разному, в силу чего различные органы государственного управления не в состоянии координировать свои действия, так как они пользуются неодинаковыми форматами информации и структурами баз данных, различными классификаторами.

Имеет место необоснованная тенденция централизации информационных ресурсов, что сказывается на актуальности информации и затрудняет организацию системы юридической ответственности за ее достоверность.

Недостаточно разработаны библиотеки справочников и классификаторов и т.п. Значимые для целей государственного управления негосударственные информационные ресурсы не определены. Им не придан статус национальных ресурсов, влекущий соответствующие юридические последствия.

Существующие национальные, ведомственные и региональные нормативно-правовые поля не обеспечивают эффективного информационного взаимодействия органов государственного управления различных уровней между собой «в горизонтальной плоскости» и органов управления с объектами управления.

В то же время задачи государственного управления требуют активного межведомственного информационного взаимодействия преимущественно в горизонтальной плоскости. Именно возможность оперативного «горизонтального информационного обмена», в конечном счете, определяет эффективность управления национальной экономикой, территориальными, хозяйственными и отраслевыми комплексами и социальной сферой.

Ведомственная и административно-территориальная разобщенность и отсутствие координации в формировании и развитии национальных информационных ресурсов оказывают крайне негативное влияние на эффективность управления экономикой, национальным и хозяйственным комплексами на микро- и макроуровнях, приводят к значительным потерям бюджетных средств, создают предпосылки для снижения уровня национальной безопасности и национальной конкурентоспособности.

Только комплексное информационное обеспечение органов государственной власти и управления, территориально-административных образований, хозяйствующих субъектов всех организационно-правовых форм и населения позволит создать эффективные механизмы государственного управления и экономиче-

ской самоорганизации общества в новых рыночных условиях; образовать механизм достижения рыночного равновесия, при котором обеспечивается максимальная эффективность производства [18].

В силу изложенного государство должно выработать и реализовать единую государственную информационную политику в сфере информатизации управления национальным экономическим, социальным и общественным развитием (см, например, [19]).

Анализируя содержание функций государственного управления и процессы информатизации сферы управления как целостности в сочетании с институциональными – административными, организационными, методико-технологическими и правовыми факторами информационного обеспечения процессов управления, предлагается рассматривать информатизацию сферы управления как инструмент формирования управленческих технологий, реализующих полную функцию управления: моделирование, прогнозирование, планирование, управление и регулирование, мониторинг и контроль – в рамках методологически единой интегрированной информационной среды, фиксирующей текущее состояние национального социально-экономического организма.

В связи с этим предлагается ввести следующее понятие единого интегрированного информационно-экономического пространства (ЕИИЭП): совокупность административных, организационных и нормативно-правовых мер, технических и программных средств, а также первичной информации, составляющей национальный (государственный и негосударственный) информационный ресурс, целостно, функционально полно, методологически единообразно, во взаимосвязях и в динамике описывающий национальный хозяйственный комплекс, социально-экономическую среду и общественный организм на всех уровнях и во всех звеньях государственной иерархии. Указанная совокупность мер и средств должна обеспечивать сбор, передачу, актуализацию, хранение, защиту и санкционированное предоставление первичной информации, являющейся объектом организованного государственного управленческого учета, различным категориям потребителей в соответствии с конкретными запросами и правом доступа.

Суть данного определения ЕИИЭП заключается в обеспечении автоматизированного комплексного учета, мониторинга и анализа ресурсного, производственного и трудового потенциалов, имущества; государственного и негосударственного секторов экономики; товарных и финансовых потоков, долговых обязательств, государственных, социальных и общественных потребностей и пр. на всех уровнях и во всех звеньях государственного, местного и корпоративного управления не по элементам, а в комплексе, в рамках унифицированных согласованных принципов и критериев, единых организационных, методологических, технологических и правовых подходов.

Формирование ЕИИЭП должно способствовать обеспечению федерального, регионального и муниципального уровней власти и реального сектора экономики необходимой и достаточной первичной информацией для эффективного и обоснованного решения задач стратегического и текущего планирования, управления и контроля.

Единое информационное пространство призвано преодолеть ограниченность частных узковедомственных и сиюминутных подходов к организации информационного обеспечения процессов государственного управления и

механизмов рыночного регулирования с позиций, с одной стороны, примата общегосударственных интересов реализации целостного управления национальным развитием и социальным прогрессом, а, с другой, – формирования и поддержания баланса интересов – государство, регион, местное самоуправление, локальный уровень субъекта хозяйствования, общество, гражданин.

При таком подходе государственная информационная политика в сфере информатизации управленческих отношений может и должна стать продолжением и механизмом реализации государственной административной и социально-экономической политики, содействуя в условиях рыночных отношений высокой эффективности функционирования как государственного, так и негосударственного секторов национальной экономики, обеспечивая целостность управления страной, как единым производственно-потребительским комплексом и единым субъектом управления.

Информатизация системы государственного управления должна предусматривать конструктивное взаимодействие органов государственного управления различных ветвей, уровней и звеньев в рамках единой методологии их совместной деятельности, установленной законодательно, и единого национального информационно-экономического пространства, отражающего текущую динамику социально-экономической среды и общества.

Проникновение информационных технологий во все сферы управления, наряду с повышением качества и эффективности управления властной вертикали, обусловит повышение ответственности и эффективности расходования бюджетов всех уровней, создаст предпосылки для проведения аналитико-прогнозных исследований на основе единых управленческих технологий.

Национальным органом, ответственным за разработку государственной информационной политики в сфере управления, ввиду ее надведомственного характера, не может быть ни ведомство, ни подконтрольная ему ведомственная структура. Требуется новые организационные формы работ в данном направлении, способные преодолеть межведомственные противоречия и барьеры и конструктивно интегрировать информационные ресурсы и информационные интересы всех участников, включая общество и граждан, в целостную систему.

Учитывая остроту проблемы информатизации сферы управления, представляется необходимым разработать Концепцию и основные направления формирования Единого интегрированного информационно-экономического пространства России и соответствующую целевую программу с целью ее реализации. Практическая отработка данного проекта целесообразна в рамках «пилотных» регионов.

Ответственность, масштабы и сложность данной задачи, ее междисциплинарный и надведомственный характер обуславливают необходимость особого приоритетного внимания к ней со стороны государства. Более того, ее постановка и решение должны стать проявлением политической воли высшего руководства страны.

Сбор и обработку открытой информации (в дополнение к закрытым системам) в настоящее время ведут:

- информационно-аналитические центры представительной власти;
- информационно-аналитические центры президентских и правительственных структур, судебной власти;

- информационно-аналитические службы МИД, МВЭС, силовых ведомств и министерств народнохозяйственного блока;
- информационно-аналитические подразделения правоохранительных органов, специальных служб;
- информационные агентства и средства массовой информации.

Сбором и анализом открытой информации занимаются также многочисленные информационно-аналитические службы негосударственных и коммерческих структур. Сложившаяся практика сбора, обработки и предоставления открытой информации не лишена существенных недостатков.

Зарубежный опыт создания крупномасштабных государственных информационных систем

Для объективных оценок ситуации представляется полезным изучение и анализ зарубежного опыта в этой сфере. Так, в середине 90-х годов XX века руководство разведсообщества США стало активно развивать идею сбора информации из открытых источников как одного из наиболее перспективных направлений деятельности разведки.

Мотивировалось это резким увеличением в мире объемов открытой информации, коммерческих баз данных, телекоммуникационных сетей и улучшением их качества (яркий пример – глобальная сеть INTERNET, дающая возможность доступа в базы данных и библиотек по всему миру). Значительно повысилась открытость информации в странах бывшего «восточного блока». Сбор разведанных из открытых источников стал обходиться гораздо дешевле по сравнению с использованием других источников разведанных и, более того, не повлек за собой особого риска. Кроме того, по расчетам американских специалистов, подтверждаемым и отечественными исследованиями, потребности разведки уже в настоящее время покрываются за счет открытых источников не менее чем на 70-80% в сфере науки и не менее, чем на 30-40% – в сфере политики и экономики.

Следует подчеркнуть, что план разведсообщества являлся составной частью общенациональной программы, в основу которой в то время была положена инициатива вице-президента США А. Гора по созданию в США «Национальной информационной инфраструктуры». В конце 1992 г. концепция создания этой инфраструктуры была одобрена руководством США и доведена до уровня технологического плана развития информационных средств (супер-компьютеров, телевидения особо высокой четкости, развития оптоволоконных и иных средств связи и коммуникаций и т.д.).

По существу, реализация США программы «Национальная информационная инфраструктура» провозглашала, без преувеличения, информационную революцию.

Цели и принципы создания отечественной системы

Отечественный и зарубежный опыт информатизации сферы государственного управления убеждает в необходимости разрабатывать национальную стратегию использования открытой информации, несмотря на известные экономические ограничения. Эта стратегия должна носить переходный характер и разрабатываться с таким расчетом, чтобы в последующем можно было осуществить развертывание единой общенациональной информационной системы. Меры переходного периода можно условно назвать «организацией целенаправленного доступа к информационным источникам и ресурсам». Реализовать такую стратегию можно путем ис-

пользования уже созданных систем и баз данных государственных органов власти – федеральных, ведомственных и региональных, а также иных отечественных и зарубежных источников открытой информации.

При этом единство замысла требует, безусловно, системного подхода к совместному использованию распределенных баз данных, определению основных направлений их развития, организации доступа к базам данных и источникам информации ближнего и дальнего зарубежья, к международным сетям. Организация целенаправленного доступа к информационным источникам и ресурсам должна быть направлена на упорядочение процессов в этой сфере, а также на согласование ведомственных, региональных и «частных» целей с потребностями государственного управления с учетом пока ещё ограниченных ресурсных возможностей.

Конечная цель разрабатываемой системы заключается в существенном повышении:

- эффективности управленческих решений, организации комплексного информационного обеспечения аналитической деятельности и процессов управления в сфере национальной безопасности России;
- оперативности и качества информационного взаимодействия органов государственной власти и заинтересованных негосударственных структур как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;
- эффективности использования информационных ресурсов при одновременном снижении общих затрат на их развитие и эксплуатацию.

Основными принципами создания и организации функционирования такой системы представляются [20]:

- 1) системность организации сбора и аналитической обработки информации в соответствии с целями и задачами управления и обеспечения национальной безопасности государства;
- 2) регулярность обновления и пополнения распределенных баз данных в интересах решения задач информационного обеспечения управления и национальной безопасности;
- 3) методическая, лингвистическая и информационная совместимость баз данных текущей, ретроспективной и прогностической информации на межведомственном и межрегиональном уровне;
- 4) открытость системы для поэтапной модернизации и развития с максимальным использованием существующих федеральных и региональных, а также коммерческих информационных ресурсов и современных технологий, объединением финансовых и материально-технических средств заинтересованных сторон независимо от ведомственной принадлежности;
- 5) гарантированная обеспеченность информационной безопасности;
- 6) достоверность и непротиворечивость информации;
- 7) лицензионная чистота системы;
- 8) живучесть системы.

Задачи создания системы

Создание единой системы информационного обеспечения управления и национальной безопасности страны на базе вышперечисленных единых принципов сдерживается рядом объективных причин.

Федеральные целевые программы «Электронная Россия» и «Электронное правительство» этой задачи решить не смогут, поскольку отсутствуют необходимые организационно-правовые и экономические механизмы их реализации. В зачаточной стадии находится методологическое обоснование создания и функционирования такой системы, выработка единой информационной политики.

В этой связи, как представляется, при создании системы информационного обеспечения управления в ин-

тересах национальной безопасности основными будут являться следующие группы задач: формирование организационных основ обеспечения функциональной совместимости и сопоставимости данных, представляемых в системе для решения задач национальной безопасности, с учетом вхождения России в мировое информационное пространство, а также специфики задач социальной, экономической, оборонной, информационной, экологической и других сфер безопасности. В качестве первоочередных мер можно выделить:

- анализ и четкое определение каждым государственным органом (представительной, исполнительной, судебной власти) информационно аналитических задач в сфере обеспечения национальной безопасности;
- составление перечня актуальных и перспективных проблем национальной безопасности, включая негосударственную сферу для решения которых необходимо организовать информационное обеспечение;
- определение потребностей и ответственности участников нашего проекта (кто, чем и в каком объеме должен заниматься) в плане поиска, сбора, обработки, хранения и своевременного предоставления информации;
- формирование целостной организационной структуры системы с определением административных, функциональных и экономических отношений органов сбора и обработки информации, телекоммуникационных узлов связи, источников открытой информации и конечных пользователей системы, обеспечивающих национальную безопасность России.

При этом крайне важно организовать профессиональный анализ отечественного и мирового информационного рынка в области безопасности, его экономических, правовых и организационных отношений. Это необходимо не только для того, чтобы стать грамотными потребителями зарубежных информационных услуг, но и равноправными партнерами развитых стран в информационной сфере.

Методическое обеспечение межведомственных работ

В качестве первоочередной задачи необходимо сформировать сводный (метаинформационный) регистр информационно-коммуникационных ресурсов в сфере обеспечения национальной безопасности России. Иначе говоря – создать метабазу, включающую в себя сведения об отечественных и зарубежных базах данных, информационных источниках и телекоммуникационных средствах, которые могут быть использованы при решении задач обеспечения безопасности страны.

Проведение единой технической политики по развитию информационных технологий

Одной из главных задач, требующих безотлагательного решения, является согласование единых принципов создания, унификации и стандартизации информационных ресурсов и средств телекоммуникационного обмена информацией с абонентами в России, СНГ и других зарубежных странах.

Важным представляется также создание единых регистров действующих международных, федеральных, ведомственных и региональных стандартов и унифицированных средств новых информационных технологий в данной сфере.

В процессах оперативного информирования особенно актуальными являются проблемы формирования единой системы классификации и индексирования сообщений. Это требует развития и объединения общероссийских классификаторов информации – технико-экономи-

ческой, разведывательной, библиографической и др. Такие проблемы можно решать только на общегосударственном уровне и во взаимодействии с международными организациями, определяющими стандарты на классификаторы и на форматы представления данных. Разработать эти вопросы могли бы, исходя из функциональных задач и квалификации своих сотрудников Роскоминформ, Госстандарт, Росстат.

Совместимость в сфере информационного обеспечения национальной безопасности России может быть реализована путем стандартизации и сертификации средств базовых информационных технологий, таких как: электронного обмена данными, управления базами данных, ввода-вывода, машинного перевода, мультимедиа (синтез аудио и видеоданных, обработка изображений), сетевые информационные технологии.

Для этого представляется необходимым: организовать координацию работ по базовым технологиям в сфере информационной безопасности; уделить особое внимание контролю поэтапного создания информационно-телекоммуникационной среды национальной безопасности России как на федеральном, так и на региональном уровне, ее сопряжению с негосударственными системами связи и передачи данных; унифицировать ведомственные организационные механизмы создания, приобретения, внедрения и эксплуатации средств программного, информационного и лингвистического обеспечения с обязательным контролем качества этих средств и их документации.

Существует также ряд проблем обеспечения совместности субъективного порядка: задержки с внедрением отечественных и мировых научно-технических достижений в этой области из-за нечеткой организации управления и необоснованного распределения ресурсов; недостаточная системная проработка вопросов выбора базовых технических и программных средств при создании базовых технологий ведомственного уровня; слабая интеграция усилий и нескоординированность работ отдельных ученых и научных коллективов по решению актуальных «прорывных» проблем развития технологий.

Соответственно, необходимо продумать меры по исключению или максимальному ослаблению негативного воздействия этих факторов на функционирование всей системы.

Правовое обеспечение

Действующие законы и другие нормативные правовые акты, прямо или косвенно связанные с проблемами национальной безопасности, почти не охватывают область информации и информатизации. Тем более не приходится говорить о целостной системе правового обеспечения информационной сферы. Подготовка проектов правовых актов должным образом не скоординирована, что приводит к противоречивым законодательным решениям.

В сложившейся ситуации необходимо осуществить ряд конкретных мероприятий:

- провести инвентаризацию и систематизацию нормативно-правовой базы в данной сфере на федеральном, ведомственном и региональном уровнях с выявлением и исключением противоречивых положений, а также определением недостающих норм [21];
- установить персональную ответственность руководителей всех уровней за своевременность обновления и достоверность ведомственной информации, выработать единые правовые нормы, конкретизирующие задачи и функции соответствующих министерств и ведомств по сбору, обработке, хранению и предоставлению информации открытого характера;

- сформировать нормативную базу юридической защиты авторских прав и интеллектуальной собственности на информационные системы, технологии и средства их обеспечения, а также борьбы с компьютерной преступностью;
- организовать контроль за согласованностью правовых норм федерального уровня (Законов РФ, Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ) и соответствующих актов субъектов Федерации в информационной сфере;
- приступить к целенаправленной работе по воспитанию информационной культуры в обществе и государстве.

Финансовое обеспечение

Проблемы финансирования работ по созданию системы являются не менее важными и острыми, чем содержательная сторона процесса ее создания. Представляется, что определенный объем расходов на создание и эксплуатацию системы может быть покрыт за счет госбюджета или ведомственных источников финансирования. Однако этих средств явно недостаточно. Поэтому важно изыскать альтернативные источники финансирования, сконцентрировав усилия на формировании своего рода «рыночных субъектов», маркетинговых информационных служб, предоставлении информационных ресурсов в товарном виде.

Предстоит также выработать активную инвестиционную стратегию с решением вопросов форм и методов возможного участия зарубежных фирм в совместных проектах создания информационных технологий, для этого потребуются специальные нормативные акты по обеспечению деятельности инофирм и смешанных предприятий в информационной сфере и телекоммуникационных сетях России.

Для привлечения негосударственных структур и зарубежных инвесторов к развитию информационных технологий и информационных ресурсов из открытых источников, которые могут быть использованы в интересах национальной безопасности, необходимо особо тщательно определить порядок доступа общественных объединений и предпринимательских структур к государственным информационным ресурсам. На Западе эти проблемы решены достаточно удовлетворительно. Если собранная государственными службами (или за счет государства) информация представляет интерес для частных организаций и не является объектом государственной тайны, то она доступна для негосударственного сектора, но за ее использование взимается соответствующая плата. Основы такого порядка взаимоотношения заложены и в отечественном законе «Об информации, информатизации и защите информации».

Изложенные задачи по созданию единой информационной системы в интересах обеспечения национальной безопасности не охватывают, безусловно, всего их многообразия. Вместе с тем для развертывания работ по созданию системы в качестве первоочередных шагов потребуются совместно разработать концепцию построения и функционирования системы и сформировать федеральную программу ее создания. В связи с этим определенный интерес представляют следующие организационные предложения.

Для разработки Концепции и Программы ее создания при Управлении информации и анализа Совета Безопасности Российской Федерации целесообразно сформировать межведомственную рабочую группу из представителей заинтересованных министерств и ведомств.

Представляется также целесообразным выйти с предложением к Президенту Российской Федерации об образовании Консультативного совета по инфор-

мационному обеспечению проблем национальной безопасности при Совете Безопасности Российской Федерации с включением в его состав представителей государственных органов, непосредственно отвечающих за организацию работ в этой сфере.

Основными задачами Совета могли бы быть:

- рассмотрение материалов министерств и ведомств по федеральной политике развития инфраструктуры информационного обеспечения национальной безопасности России;
- координация и контроль выполнения программ, обеспечивающих развитие инфраструктуры информационного обеспечения;
- рассмотрение проектов привлечения негосударственных структур и внебюджетных источников финансирования к развитию инфраструктуры;
- подготовка предложений Президенту и Правительству, Совету Федерации, Государственной Думе и заинтересованным негосударственным структурам о целевой ориентации работ, стандартизации в этой области и ее правовом регулировании.

Для представления интересов и координации работ негосударственного сектора экономики целесообразно образовать Координационный центр по информационному обеспечению безопасности предпринимательства.

Приоритетными вопросами Консультативного совета и Координационного центра будут являться вопросы организационно-правового и финансово-экономического обеспечения совместных работ. Безусловно, эти работы должны опираться на единую информационно-телекоммуникационную инфраструктуру федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации, а также на ранее созданные и показавшие свою эффективность программно-технические средства и открытые информационные ресурсы Минсвязи России, ФСБ, Минобороны России, МИДа, Росстата, Роскомзема, Росрегистрации и др.

Учитывая ограниченные возможности федерального бюджета, а также сложность работ по созданию системы, исследовательские, проектные и конструкторские работы следует организовать поэтапно. Несомненно, что успешная разработка системы может быть только при тщательной организации работ в государственных структурах и максимальном использовании потенциала негосударственного сектора экономики и общественных объединений.

3. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Вхождение России в третье тысячелетие знаменует собой качественно новый этап в истории ее развития – этап коренных рыночных преобразований в жизни общества. В этих условиях ученые и практики различных отраслей знаний пытаются не только оценить достигнутое в российской экономике и социальной сфере, но и спрогнозировать основные тенденции развития на будущее.

В современной России все более заметную роль играет региональная политика, которая оказалась востребованной всем ходом экономических реформ, поскольку исследует в комплексе такие жизненно важные процессы, как природно-ресурсный потенциал территории и его воспроизводство, демографию и занятость населения, уровень и качество жизни, взаимодействие региональных рынков и механизмы управления этими процессами [22, 23].

Рост суверенизации республик, краев и областей России объективно привел к существенному смещению центра тяжести в вопросах исследования региональных проблем с размещения производительных сил на территориях в сторону их эффективного использования в качестве фактора экономического развития и роста благосостояния населения.

В этой связи как никогда важно исследовать новые процессы и явления в региональной экономике и механизмах управления ею, которые вызваны как общими тенденциями социально-экономического развития территорий, так и российскими преобразованиями последних лет. Это, прежде всего, изменения в бюджетной политике государства и в межбюджетных отношениях; специфика формирования региональных рынков и их взаимодействие; определения подходов к экономическому росту и методов его оценки; выявлению взаимосвязи экономических и социальных процессов; методы принятия и реализации региональных управленческих решений, их информационное обеспечение и экономическое обоснование.

В современных условиях процесс размещения факторов производства приобретает черты экономически обоснованного целесообразного плана на основе рыночного выбора и разработанных альтернатив. Вместе с тем следует заметить, что нынешняя система государственного управления и регулирования в России носит фрагментарный, краткосрочный характер, оказывает слабое управляющее воздействие на целевое программирование социально-экономических процессов и на их динамику, не обеспечивает ответственного исполнения государством положений статьи 7 действующей Конституции Российской Федерации.

В целях модернизации системы управления и разработки стратегии национального развития в структуре государственной власти необходимо формирование национального органа стратегического планирования, ответственного за комплексное формирование методологических и институциональных основ современной системы государственного управления развитием и отвечающего за выработку и реализацию государственной информационной политики в сфере управления, а также и за координацию работ в этой области.

Упомянутым национальным органом, ответственным за разработку государственной информационной политики в сфере управления, ввиду ее надведомственного характера, не может быть отдельное ведомство или подотчетная ведомству структура. Требуются новые подходы и новые организационные формы работ в данном направлении, способные преодолеть межведомственные противоречия и барьеры и конструктивно интегрировать информационные ресурсы всех участников процесса, включая общественность, в целостную систему.

3.1. Бюджетный процесс с позиций результативности управления

В результате проведенных исследований, анализа зарубежного опыта, системного анализа соотношений объемов ВВП и национального богатства, долей государственных расходов в ВВП, математических моделей зависимости темпов роста ВВП от определяющих их интенсивных факторов экономического роста (научно-технический прогресс, труд, инвестиции) по данным публикаций о проведенных межстрановых статистических исследованиях, можно выявить причины низкой

эффективности деятельности государства как субъекта управления, неудовлетворительной результативности бюджетных расходов, невысокой конкурентоспособности России.

Основной причиной отставания перечисленных показателей от экономически развитых стран, кроме известных объективных факторов – низкая управленческая культура, инновационная пассивность, отсталость наукоемкого сектора экономики, неэффективное использование ресурсов, низкая квалификация работников, недостаточный уровень инвестиций в высокие технологии и т.д. – является комплекс методологических и системных недостатков управления бюджетным процессом на концептуальном уровне.

Бюджет начинается с формирования доходов, а не с оценки расходов на достижение приоритетных стратегических (долгосрочных) целей – результатов, как это имеет место быть на практике. Доходная часть бюджета формируется преимущественно на основе фискальных технологий с незначительным уровнем неналоговых поступлений и без использования организационных институтов общественно-корпоративной консолидации вокруг целевых программ (проектов) и их финансовой основы – целевых бюджетных фондов – инвестиционных ресурсов бизнес-сообщества и населения; необходимые объемы расходов бюджета, зависящие от программируемых целей социально-экономического развития, программируемых показателей результативности бюджетных расходов с учетом использования (вовлечения) интенсивных факторов экономического роста, не оцениваются (не рассчитываются) по имитационным и экономико-математическим моделям.

Информационные технологии и модели оптимизации для распределения ограниченных ресурсов по приоритетам государственной политики не используются в качестве инструментов для согласования и компромисса интересов при рассмотрении и утверждении бюджета в палатах Федерального Собрания РФ.

Стратегические задачи по повышению эффективности деятельности государства, результативности бюджетных расходов по удвоению объема ВВП страны в сроки, установленные Президентом РФ в его Бюджетном послании «О бюджетной политике» и в Посланиях «О положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политике государства», не распределены в бюджете по федеральным министерствам, агентствам, службам и другим ведомствам.

Бюджет страны утверждается без предварительного рассмотрения и утверждения государственной программы социально-экономического развития России. В положениях о федеральных министерствах и ведомствах такие задачи не поставлены и посему они не несут политической и экономической ответственности за их решение.

Социальная сфера, как совокупность бюджетных учреждений отраслей жизнеобеспечения и развития страны, не включена в концепцию бюджета и бюджетного процесса как один из основных факторов экономического роста, удвоения ВВП, повышения эффективности деятельности государства, результативности бюджетных расходов, государственных и социальных услуг потребителям (населению, бюджетным учреждениям, государству).

Бюджетные классификации не имеют программно-целевой направленности на приоритетные цели – результаты по удовлетворению социальных потребностей

на уровне стандартов качества жизни экономически развитых стран, по решению социально-экономических проблем и предотвращению угроз национальной безопасности России. Не ведутся государственные реестры государственных и общественных потребностей, проблем и угроз как потенциальных объектов бюджетного целевого финансирования.

Бюджет утверждается соответствующим федеральным законом равнозначно по всем его классификациям в ущерб обоснованности основного распределения расходов бюджета – по программно-целевой структуре функциональной классификации расходов бюджета для обеспечения выполнения функций государства по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов Федерации.

Иные вспомогательные виды классификации (группировки) расходов бюджета в исполнительных разрезах (ведомственная, экономическая, календарная, территориальная) должны формироваться в пределах показателей программно-целевой структуры функциональной классификации расходов бюджета, утвержденных федеральным законом.

Такие разрезы бюджета могут генерироваться автоматически по объектам бюджетного финансирования (функции государства, государственные и общественные, в том числе, социальные нужды, проблемы, угрозы), представленным в программно-целевой структуре функциональной классификации расходов бюджета, на основе соответствующей стандартизации документов, информации и технологических процессов информатизации в рамках методологически единой и целостной для бюджетов всех уровней системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации.

В настоящее время расходная часть бюджета распределяется по бюджетополучателям (главным распорядителям, распорядителям и бюджетным учреждениям) по разным технологиям, без их методологической унификации и стандартизации, без использования системы рыночных тестов в форме проведения конкурсов по размещению государственных социальных заказов между бюджетными учреждениями, без заключения ими бюджетных соглашений с распределителями бюджетных средств (по сути, с государством как главным распределителем бюджетных средств и покупателем услуг) об их целевом использовании на закупки эффективных товаров, работ и услуг для обеспечения повышения эффективности их деятельности и результативности государственных и социальных услуг потребителям в соответствии с заданными целевыми установками и нормативами.

Отсутствие института бюджетных соглашений государства с бюджетополучателями не позволяет сформировать систему юридической (политической, административной, экономической) ответственности бюджетополучателей перед Государством и Обществом за результаты своей деятельности.

Экономические эксперименты, проведенные по инициативе Министерства финансов РФ в течение 2001-2003 гг. в ряде субъектов Российской Федерации по специальным программам, по повышению эффективности деятельности бюджетных учреждений и результативности их услуг потребителям, носили ограниченный характер, затрагивали в основном первые две стадии бюджетного процесса, не уделяли достаточного внима-

ния совершенствованию стадии исполнения бюджетов, как главного условия и механизма, посредством которого и обеспечивается достижение результативности, экономности и эффективности расходования бюджетных средств, содержали ряд методических недостатков, что в целом не позволило обеспечить достаточные условия для достижения декларируемых результатов.

Новая «Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» [24] и «Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» [25] также содержат ряд методологических недостатков концептуального характера, затрудняющих переход от функционального управления к программно-целевому, ориентированному на результативность, экономность и эффективность бюджетных расходов.

Основным методологическим недостатком Концепции является то, что она, регламентируя принципы и инструменты формирования эффективного текущего бюджета (сметы затрат) и системы управления им, не встраивает бюджетную систему в стратегический цикл государственного управления «цель – ресурсы – управление – результат – эффект» и не увязывает ее в рамках системного взаимодействия с организационными и институциональными механизмами политического определения стратегических целей и их ранжирования по приоритетам в соответствии с общественными интересами, распределения ресурсов по целям и выбора оптимальных стратегий их достижения, измерения и отслеживания результатов деятельности субъекта управления и порождаемых этой деятельностью изменений объекта управления.

При этом реформирование бюджетного процесса, предусмотренное Концепцией, также ограничено только первыми двумя стадиями – стадией формирования и стадией рассмотрения и утверждения бюджета.

Концепция не уделяет должного внимания завершающей стадии бюджетного процесса – распределению бюджетных средств и их использованию в бюджетной сфере страны, хотя именно на этой третьей стадии в основном обеспечивается результативность бюджетных расходов, намечаемая Концепцией.

На первой стадии бюджетного процесса – стадии формирования проекта расходной части федерального бюджета в Концепции недостаточно внимания уделяется «встраиванию» бюджетной системы на всех ее уровнях в целостную систему государственного управления и регулирования экономики, а именно:

- не предлагаются и не устанавливаются организационные и правовые механизмы и инструменты:
 - выявления и обобщения общественных потребностей, интересов и угроз;
 - формирования государственной социально-экономической политики;
 - формулирования генерального направления, стратегических ориентиров и системы целевых нормативов – количественных и качественных социально-экономических показателей как конкретных результатов, которые должны быть достигнуты в долгосрочной перспективе;
- не стимулируется восприятие инноваций, увеличение уровня (доли) использования национального богатства в экономике, вовлечение в экономические процессы современных факторов и ресурсов развития – социальных, информационных, человеческого капитала;
- не предусматривается развитие и применение современных методов математического моделирования и прогно-

зирования для выбора оптимальной стратегии социально-экономического развития и оценки обоснованности целевых (программируемых) показателей развития;

- не закладываются организационные и правовые предпосылки для перехода на современные программно-целевые методы управления и увеличения доли целевых программ в структуре бюджета;
- не предлагаются направления, алгоритмы, методы и критерии количественной и качественной диагностики (мониторинга) текущего состояния экономики, социальной сферы и общества.

На второй стадии бюджетного процесса – стадии рассмотрения федерального бюджета в палатах Федерального Собрания РФ – в Концепции предложено изменить практику утверждения бюджетной классификации и отказаться от утверждения ее федеральным законом. Также предлагается передать формирование целей по «Перечню стратегических целей развития страны», утвержденному совместным решением Минфина РФ и Минэкономразвития РФ, на уровень субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств и иных ведомств).

Реализация данных предложений приведет к снижению уровня политического участия института Президента РФ, Государственной Думы и Совета Федерации в формировании государственной социально-экономической политики и сокращению их конституционных полномочий, а также к снижению уровня ответственности федеральных министерств, агентств и служб и органов исполнительной власти субъектов федерации за реализацию государственной политики, что, в конечном счете, затруднит процесс парламентского и финансово-экономического контроля за обоснованностью и целевой направленностью элементов структуры бюджета по реализации экономической политики и заявленных целей.

На завершающей стадии бюджетного процесса Концепцией не рассматриваются и не регламентируются:

- создание, совершенствование и развитие федеральной контрактной системы;
- организационные и правовые основы формирования целевых программ и проектов и их финансовой основы – целевых бюджетных фондов как основной организационной формы целеполагания и программно-целевого способа управления;
- технологии оптимизации размещения государственных и муниципальных заказов;
- процедуры и методы закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд для обеспечения повышения эффективности деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления и подведомственных им бюджетных учреждений, обеспечивающих результативность государственных и социальных услуг потребителям;
- методические инструменты оценки (измерения) эффективности и результатов деятельности субъектов государственного управления и местного самоуправления (в основу должен быть положен принцип сопоставления достигнутого результата с потенциально возможным программируемым результатом, а не сравнение с результатами предыдущих периодов, или оценки выполнения заранее установленных плановых показателей производительности, или уровня квалификации управленцев);
- меры стимулирования, система поощрения и взысканий, увязанные с оценкой эффективности деятельности государственных организаций.

Рассматриваемая Концепция реформирования бюджетного процесса играет основополагающую роль организационного начала и механизма инновационной тран-

сформации системы государственного управления в целом по переводу ее в новое качественное состояние управления по конечным результатам на единой концептуальной основе. Сложность и масштабность данной задачи, ее инновационная направленность обуславливают естественные для любого инновационного процесса трудности и погрешности поиска и должна оцениваться по позитивной направленности ее замыслов.

В связи с этим анализ Концепции должен проводиться с позиций рассмотрения бюджетной системы как неотъемлемой части целостной системы государственного управления экономическим, социальным и общественным развитием страны. Цель анализа состоит в усилении и развитии инновационных подходов и механизмов совершенствования бюджетного процесса, предложенных в Концепции, и системы государственного управления в целом, объединенных логикой их совместных трансформаций как единой системы.

Только целостный подход на единой концептуально-методологической основе может повысить способность системы к изменениям, направленным на повышение эффективности экономической деятельности и хозяйственных результатов системы в целом.

3.2. Региональный маркетинг как система мер по реализации инвестиционной политики государства

Далеко не последнюю роль в повышении эффективности государственной политики в бюджетной сфере и инвестиционной привлекательности России играют субъекты Российской Федерации.

Исходя из необходимости реализации требований по распределению доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы страны, а также принимая во внимание сложности с формированием доходной базы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, способствовать формированию и реализации бюджетной и инвестиционной политики в регионе может региональный маркетинг, который представляет собой систему мер по привлечению в регион новых экономических агентов.

Своеобразной сверхзадачей регионального маркетинга является выявление местных преимуществ региона, их усиление и создание новых для привлечения в регион субъектов хозяйственной деятельности, способных повысить благосостояние его жителей.

Региональный маркетинг выявляет и частично создает уникальные свойства региона, которые могут быть полезными для «потребителей». Для предпринимателей – это близость рынков сбыта, квалификация рабочей силы, условия деятельности. Для туристов – достопримечательности, климатические условия, возможности для отдыха. Для инвесторов – технологичность процедур купли-продажи титулов собственности, доходность и безопасность вложений, возможность вывести прибыль за границы региона и т.д.

Региональный маркетинг начинается с выявления нужд и потребностей потребителей, сегментирования рынка, позиционирования региона по отношению к другим регионам, формирования программы создания свойств региона, отвечающих запросам потребителей (условия для деловой активности, инфраструктура туризма, защита собственности и т.д.), разработки стратегии поведения по отношению к целевым группам потребителей.

Главное здесь – занять место на своеобразном «рынке регионов», научиться себя «продавать». Таким образом, формируется маркетинговый тип регионального менеджмента, который идет не от желаний самого региона (например, в поиске денег для реализации конкретных проектов, как это нередко происходит), а от изучения нужд потребителей (производителей, коммерсантов, инвесторов, туристов, политиков, ученых, некоммерческих организаций, государственных органов власти и т.д.), которые регион способен удовлетворить.

Фактическим инструментом регионального маркетинга является бизнес-план продвижения региона – системы мер, которая создает и поддерживает конкурентные преимущества региона в течение длительного времени. Основное его содержание, как представляется, в следующем.

Исследование и экономический анализ деловой среды и коммерческой деятельности

Этот раздел плана продвижения включает в себя:

- определение тенденций деловой активности в регионе;
- изучение реакции целевых групп потребителей на новые услуги и товары, в том числе, политического и социального свойства;
- выявление сегментов регионального рынка и видов бизнеса, которые могут быть представлены с самой выгодной стороны;
- формирование целевой рабочей группы из руководителей администрации, независимых экспертов, ученых для разработки стратегического плана развития региона;
- подготовку баз данных исходя из законодательных, нормативных, экономических, политических, социальных, культурных и других условий;
- определение потенциальных объектов, представляющих интерес для стратегических инвесторов;
- создание государственных, общественных, предпринимательских и других объединений по профилям деятельности.

Образование

Этот раздел плана продвижения региона включает:

- формирование у населения целевых установок на перемены, использование своих возможностей в бизнесе;
- создание системы профессиональной переподготовки кадров, в том числе, обучение руководителей по программам второго высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление»;
- стимулирование притока квалифицированных кадров в регион посредством создания рабочих мест и социальных условий;
- инициирование системы массового обучения современным технологиям ведения бизнеса и т.д.

Связь с общественностью и реклама

Этот раздел включает:

- подготовку кадров, способных заниматься связями с общественностью;
- формирование соответствующих рабочих отделов, определение целевых групп воздействия;
- разработку плана работы с каждой из целевых групп;
- подготовку комплекса рекламных материалов о регионе;
- работу с целевыми группами посредством Интернета;
- разработку плана рекламной кампании;
- составление графика событий регионального значения (бизнес-праздники, конференции, ярмарки, выставки и прочее);
- целенаправленное формирование имиджа региона в стране и за рубежом.

Важно отметить, что для создания конкурентоспособной структуры экономики региональный менеджмент ориентируется сегодня не на привлечение фирм непосредственно, а на приток экономических ресурсов, ко-

торые должны содействовать развитию экономической базы региона, устранению имеющихся недостатки и использованию преимуществ этих ресурсов. В качестве приоритетного направления часто выступает привлечение высококвалифицированных специалистов.

Совокупность этих факторов позволяет создавать такую производственную структуру хозяйства, которая обеспечивает стабильное экономическое развитие региона в долгосрочной перспективе.

Поскольку управление экономическими ресурсами региона предполагает ориентацию политики администрации на потребности бизнеса, уже недостаточно участия только государственных и муниципальных органов в решении проблем экономического развития. Требуется новые институциональные подходы.

3.3. Региональные управленческие решения и их информационное обеспечение

Принятие решений является одной из необходимых и составных частей управленческой функции. Понимание сущности процесса принятия решений чрезвычайно важно для любого управленца, независимо от сферы приложения его усилий, в том числе и для региональных менеджеров.

Региональное управленческое решение в целом подпадает под традиционные определения [26], но с учетом того, что:

- во-первых, учтена территориальная специфика управляемого объекта;
- во-вторых, признается более открытый характер управляемой региональной системы по сравнению с производственными объектами;
- в-третьих, определяется не прямой, а косвенный, опосредованный характер воздействия управленческого решения на управляемый объект;
- в-четвертых, существует разная степень восприятия регионального управленческого решения различными субъектами и собственниками управляемой системы;
- в-пятых, по своему содержанию региональное управленческое решение всегда больше рекомендация, чем директива.

Каждое управленческое решение имеет свой конкретный результат, поэтому целью управленческой деятельности является поиск таких форм, методов, средств и инструментов, которые могли бы способствовать достижению оптимального результата в конкретных условиях и обстоятельствах.

Управленческие решения могут быть обоснованными, принимаемыми на основе экономического анализа и многовариантного расчета, и интуитивными, которые, хотя и экономят время, но содержат в себе вероятность ошибок и неопределенность. Качество любого управленческого решения всегда зависит от полноты и достоверности информационной базы, на основе которой они разрабатываются.

Признавая важность, необходимость и последовательность каждого из этапов разработки управленческих решений, следует особо выделить те, которые наиболее значимы для принятия решений на региональном уровне, поскольку в отличие от принятия решения на уровне предприятия или другого хозяйствующего субъекта оказываются более усложненными, собирательными не только цели исследования, но и объем, и качество информации, выбор методов решения и в особенности экономическое обоснование выбранного решения, согласующего различные группо-

вые интересы. Особую роль играют следующие три основные этапа разработки управленческого решения.

На стадии подготовки проводится экономический анализ ситуации на микро- и макроуровне, включающий поиск, сбор и обработку информации, а также выявляются и формируются проблемы, требующие решения [27].

На стадии принятия решения осуществляются разработка и оценка альтернативных решений и курсов действий, проводимых на основе многовариантных расчетов; отбор критериев выбора оптимального решения; выбор и принятие наилучшего решения. К этой стадии применимо высказывание «управленческое решение – это организационная реакция на возникшую проблему» [28].

На стадии реализации решения принимаются меры для его конкретизации и доведения до исполнителей, осуществляется контроль за ходом его выполнения, вносятся необходимые коррективы и дается оценка полученного результата выполнения решения.

3.4. Статистическая информация как инструмент системы управления

Достоверная информация – основа принимаемых управленческих решений

Менеджеры в организациях используют информацию для того, чтобы анализировать имеющиеся проблемы и решать их. Управленческая деятельность на различных уровнях в организациях требует и различных видов информации (табл. 2). Принимаемые решения должны основываться на достоверной, текущей и прогнозируемой информации, анализе всех факторов, оказывающих влияние на решения, с учетом предвидения возможных последствий.

Содержание каждой конкретной информации определяется потребностями управленческих звеньев и вырабатываемых управленческих решений. В настоящее время к информации предъявляются следующие требования:

- краткость и четкость формулировок;
- своевременность поступления;
- удовлетворение потребностей управляющих;
- точность и достоверность;
- правильный отбор первичных сведений;
- оптимальность систематизации;
- непрерывность сбора и обработки сведений.

Таблица 2

ТИПЫ ИНФОРМАЦИИ, ИСПОЛЬЗУЕМОЙ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

Уровни	Используемая информация
Стратегический менеджмент	Внешняя информация для планирования будущего организации, общества, бюджетного процесса
Менеджмент подразделений	Внешняя и внутренняя информация, необходимая для руководства и контроля за деятельностью подчиненных единиц внутри организаций, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей и пр.
Операционный менеджмент	Внутренняя информация для планирования, осуществления и контроля текущей деятельности
Совершение сделок и их регистрация	Сбор данных о множестве индивидуальных действий, совершающихся в повседневной деятельности организации, органов управления, общества

В практике управления различают следующие основные методы принятия решений, основанные на:

- интуиции управляющего или работника контрольной службы, которая обусловлена наличием у него ранее накопленного опыта и знаний в конкретной области деятельности;

- понятии «здоровый смысл», когда управляющий или проверяющий его действия, принимая решения, обосновывает их доказательствами из накопленного практического опыта;
- научно-практическом подходе, предполагающим выбор оптимальных решений на основе переработки большого количества информации с применением электронно-вычислительной техники и современных технических средств.

Проблема выбора руководителем решения, а руководители контрольно-счетных органов Российской Федерации в этой связи не являются исключением, – одна из важнейших в современной науке управления, которая предполагает необходимость всесторонней оценки руководителем конкретной обстановки и самостоятельность принятия им одного из нескольких вариантов возможных решений. Руководитель несет ответственность за их исполнение перед законодательными и исполнительными органами власти, общественностью, которые контролируют реализацию этих решений и заинтересованы в безошибочности выбора. Должна быть цель управления, и должен соблюдаться принцип выбора принимаемого решения из определенного набора решений: чем больше выбор, тем эффективнее управление.

При выборе управленческого решения к нему предъявляются следующие требования: обоснованность; оптимальность выбора; правомочность; краткость и ясность; конкретность во времени; адресность; оперативность выполнения. Эффективным решением является выбор, который будет реализован на практике и внесет наиболее существенный вклад в достижение конечной цели.

В условиях планово-административной экономики при формировании управленческих решений, хотя и учитывались объективные статистические данные, основную роль играли политические факторы и требования централизованной плановой экономики. Мера и степени свободы при выборе тех или иных управленческих решений были ограничены внешними рамками планового хозяйства. Обо всем заботилось государство в лице «центра».

Так, в административно-командной системе велись подробные статистические наблюдения, передавалась хотя и искаженная, но обязательная статистическая информация. Не было проблем и с получением необходимой информации от организаций. Партийно-административная система срабатывала четко, и нужные данные представлялись всегда без особых затруднений. Высоким профессионализмом отличались управленческие кадры. Обязательным было поэтапное прохождение управленца по уровням управления с наработкой практического опыта, а также постоянная учеба и повышение квалификации соответствующих управленческих кадров.

Содержание и назначение статистики как инструмента системы государственного управления

Государственная статистика в Российской Федерации, как и во всем мире, представляет собой важнейшее межотраслевое звено в системе управления экономикой страны. Она призвана решать задачи, обеспечивающие изучение массовых явлений, что позволяет выявлять их сложные взаимосвязи и взаимодействия, а также давать научно-обоснованную оценку функционированию и развитию экономики.

Основной целью государственной статистической деятельности в Российской Федерации и за рубежом являлось и является обеспечение полноты, объективности, надежности и актуальности статистической ин-

формации для решения задач информационного обеспечения общества и государства, развития науки, своевременного удовлетворения информационных потребностей пользователей статистических данных.

Построение статистической информационной системы (СИС) государства непосредственно определяется той общественно-экономической формацией, которую она обслуживает. На этапе реформирования российской экономики изменениям подверглись все без исключения государственные институты, обеспечивающие функционирование экономики и общества в целом, в том числе и система государственной статистики.

Развитие рыночных отношений, появление различных форм собственности, изменение системы хозяйствования и отход от директивно-плановых методов регулирования экономики predetermined изменения в организации государственного статистического наблюдения и функционировании СИС России, поскольку статистическая информация по-прежнему играет важную роль в быстроменяющейся социально-экономической ситуации, что остается существенным фактором при принятии большинства экономических и политических решений.

Основная функция органов государственной статистики на этапе экономических преобразований по всем уровням управления заключается в предоставлении обществу адекватной статистической информации, что, в свою очередь, требует качественно новых форм и методов ее получения, обработки и распространения во взаимодействии с другими государственными информационными системами.

Опыт построения национальных СИС в странах с рыночной экономикой и демократическими системами правления, а также опыт, накопленный в области проведения статистических наблюдений в странах бывшего СССР, свидетельствует о необходимости тщательной проработки методологических принципов реформирования СИС России, позволяющих выполнить эту работу в минимальные сроки и при оптимальных затратах.

Порядок и темпы реформирования СИС в России определяют:

- ограниченность финансовых ресурсов, которые государство может вложить в развитие системы;
- значительная неравномерность в техническом и программно-технологическом развитии регионального и муниципального уровней статистики, составляющих основу СИС;
- резкое сокращение возможностей отраслевых статистических наблюдений из-за перехода большинства предприятий из государственного в негосударственный сектор экономики;
- недостаточное понимание объектами статистического наблюдения – предприятиями необходимости предоставления статистической информации

Действующая в России система сбора и обработки статистической информации не позволяет оперативно справиться с поставленной задачей, поскольку до сих пор отличается высокими эксплуатационными затратами и сложностью внедрения технологических средств, обеспечивающих эффективный доступ экономистам к базам данных для аналитической работы.

Для достижения в кратчайшие сроки желаемого результата и обеспечения пользователей СИС адекватной их потребностям информационной базой органам государственной статистики необходимо провести тщательное изучение международного опыта построения статистических информационных систем в странах

с рыночной экономикой и демократическими системами правления и изучить требования международных организаций, выпускающих нормативные документы, способствующие обеспечению совместимости государственных и негосударственных информационных ресурсов различного уровня и предназначения.

Кроме того, необходимо проанализировать опыт, накопленный в области проведения статистических наблюдений и электронной обработки полученных данных собственноручно в России и в странах СНГ, которые находятся примерно в таком же положении относительно построения СИС, как и Россия. Некоторые решения можно частично заимствовать при анализе ситуации в бывших странах СЭВ, которые начали переход к рынку раньше и проводят его при технической поддержке стран Европейского сообщества (ЕС) более быстрыми темпами, чем Россия.

Анализ функционирования СИС России показал, что основными задачами государственной статистики на современном этапе по-прежнему являются:

- сбор, обработка и предоставление необходимой статистической информации пользователям, в числе которых органы внешнего финансового контроля РФ, о деятельности всех секторов экономики, предприятий и организаций – участников бюджетного процесса;
- разработка научно-обоснованной статистической методологии, соответствующей потребностям общества на современном этапе и принятым международным стандартам;
- гарантирование полноты и научной обоснованности официальной статистической информации;
- координация статистической деятельности органов управления экономикой и обеспечение проведения ими отраслевых (ведомственных) статистических наблюдений;
- предоставление всем пользователям равного доступа к открытой статистической информации путем распространения официальных докладов о социально-экономическом положении страны, отраслей и секторов экономики.

Обобщенная модель управления экономикой России позволяет наглядно представить функцию органов государственной статистики, как функцию обратной связи, которая заключается в предоставлении органам управления всей необходимой статистической информации о развитии отраслей экономики и деятельности хозяйствующих субъектов.

Под объектом управления понимается элемент системы, который для нормального функционирования нуждается в систематическом контроле и регулировании. Объектами управления выступают отрасли экономики их предприятия и организации, являющиеся объектами статистического наблюдения.

Для управления ими создается управляющая система, которая обеспечивает их своевременное приведение к необходимому функционированию. Органы управления воздействуют на объекты управления посредством прямой связи (задания) и обратной связи (отчетность) через органы государственной статистики.

Органы государственной статистики, информируя органы государственного управления и местного самоуправления о развитии отраслей экономики, выполняют важные, своего рода сигнальные функции, выражающиеся в том, что управляющая информация в виде заданий была принята и намечаемые действия объектов управления зафиксированы, исходя из фактического положения дел – выполнения или невыполнения ими этих заданий.

СИС должна отвечать всем требованиям, предъявляемым ко всем сложным экономическим информационным системам. К ним, прежде всего, относятся такие,

как единство элементов системы относительно их оптимального взаимодействия для достижения общей цели, большие размеры и сложность поведения системы, имеющей в основе своей человеко-машинный характер.

При этом районные отделы статистики, находясь в непосредственной близости и постоянном информационном контакте с предприятиями и организациями и оказывая им практическую помощь в постановке учета и отчетности, являются основными источниками информации об их деятельности.

Справедливо заметить, что статистическая информация в России как нигде в мире отличается значительным разнообразием, массовостью и различной периодичностью поступления.

Между тем с разрушением партийно-административной системы она не смогла противостоять быстро выросшим ведомственным барьерам на пути потоков информации, необходимой для нужд управления. У властей, впрочем, как и у контрольно-счетных органов, нет достаточно полных сведений о том, где и как рассредоточены информационные ресурсы, а также нет рычагов, регулирующих потоки соответствующей информации.

3.5. Целостность и качество информации, необходимой для принятия управленческих решений

С переходом к рынку многих из ранее существовавших ограничений уже нет, соответственно, нет и прежней заботы государства о своих регионах [29]. Теперь субъектам Федерации, как, впрочем, и органам местного самоуправления необходимо самим на месте решать многие задачи, которые раньше и не предполагались.

Перед органами управления, в числе которых контрольно-счетные палаты, постоянно стоит проблема необходимости сочетания противоречивых аспектов рыночного хозяйства, в том числе:

- свободного рынка с его самонастройкой и саморегулированием;
- необходимости государственного регулирования и администрирования экономических и социальных процессов в регионе.

Для эффективного управления под воздействием таких факторов необходима не только четкая формулировка целей и задач управления, но и надлежащая информационная поддержка процессов управления.

Важным моментом разработки качественного управленческого решения как совокупности параметров, удовлетворяющих потребности управляющей системы по достижению ею намеченных результатов, является необходимость методологического и методического единства учета и разработки управленческих решений, обусловленных целостностью информационного пространства, в котором они реализуются, и качеством информации.

Качество информации для разработки управленческого решения есть степень соответствия совокупности сведений о внутреннем и внешнем состоянии управляемой системы и предъявляемым управляющей системой, используемым последней для оценки ситуации и разработки управленческих решений. Требования, предъявляемые к информации: достоверность, обоснованность, конкретность, системность, своевременность, сопоставимость.

Признавая важность качественного состояния используемой в управлении информации, следует отметить, что эта информация должна быть разнородна, а точнее говоря, функционально различна. Так, информация, не-

обходимая для выявления управленческих проблем и их систематизации и ранжирования, может быть классифицирована как аналитико-проблемная информация.

Другая же часть информационного поля, которая будет использована для экономического обоснования управленческого решения, может быть охарактеризована как аналитико-конструктивная. Функциональные различия двух потоков информации не могут не предполагать специфики их показателей. Так, для аналитико-проблемной информации, призванной выявить существующие «узкие места» в управлении регионом, основными показателями будут макроэкономические индикаторы (спрос, предложение, уровень безработицы, темпы производства, уровень доходов и т.д.).

Что же касается аналитико-конструктивной информации, назначение которой обосновать те или иные управленческие решения, определить их эффективность, то для этого необходимы, прежде всего, микроэкономические индикаторы типа производительности труда, заработной платы, цены, себестоимости, эффективности затрат и т.п.

Стихия рынка накладывает жесткие ограничения на методы управления. Законы поддерживают эту стихию и запрещают детальный контроль. Коррупция и криминализация экономики также усложняют задачи управления.

Все это делает необходимым решение следующих проблем:

- цели управления должны быть сформулированы четко и адекватно существующим проблемам. Исходя из главной цели, должны быть выведены подцели и поставлены конкретные задачи;
- на базе задач управления должны быть выбраны соответствующие информационные ресурсы и определена технология работы с ними.

Для эффективной работы с информационными ресурсами необходимо:

- развить систему статистического наблюдения в плане полноты, точности, актуальности и достоверности статистической информации;
- устранить ведомственные барьеры на пути информационных потоков;
- привлечь к сбору и обработке информационных материалов специалистов сферы управления; усилить государственное регулирование в области сбора надлежащей информации.

Часть этих проблем уже решается. Разрабатываются и внедряются дополнительные формы статистического наблюдения, расширяется круг обследуемых предприятий и организаций (в том числе частных предпринимателей и предприятий малого бизнеса).

Создание полноценного информационного ресурса позволит устранить ведомственные барьеры на пути информационного обслуживания системы управления. Однако здесь необходима четкая нормативная база на уровне федеральных законов, которые регулировали бы потоки информации между органами власти и организациями, формирующими государственные информационные ресурсы.

Необходимо выделить еще один аспект сложности формирования управленческих режимов – это неблагоприятная социально-экономическая ситуация в ряде регионов, связанная с причинами, характерными для рыночной экономики. К ним можно отнести:

- разрушение прежнего хозяйственного механизма и сложившихся экономических связей;
- спад производства, обострение социально-демографических проблем и несовершенство государственных и ре-

гиональных программ по вопросам социальной защиты населения;

- снижение тенденции к инвестированию и сбережениям;
- медленное решение практических вопросов развития малого и среднего бизнеса и др.

Эффективное перераспределение прав и полномочий между «центром» и регионами – это процесс, жизненно необходимый в период развития рыночных отношений и, как правило, длительный. Однако до сих пор не обеспечено четкое разграничение функций «центра» и регионов, что тормозит выработку механизма их экономического взаимодействия.

Регион, получив экономическую самостоятельность, оказался в крайне сложной ситуации, так как отлаживать экономические механизмы взаимодействия как внутри региона, так и с «внешним миром» приходится, не располагая современным инструментом анализа и планирования, опираясь при этом на устаревшую информационную базу.

Вследствие разграничения бюджетных полномочий и «отхода» государства от решения основных социальных проблем, касающихся отдельных слоев населения, федеральному центру все менее и менее нужна подробная (по-объектная) статистическая информация. Как следствие, у Росстата возникает желание идти на дальнейшее сокращение показателей и интеграцию форм статистического наблюдения.

Для нужд регионов, наоборот, необходимо расширять и развивать систему статистических показателей и делать формы статистического наблюдения более детальными. Проводя работу по развитию информационной базы в регионе, следует, вероятно, опираться на инфраструктуру государственной статистики. Это даст реальную возможность справиться достаточно быстро с задачей информационного обеспечения процессов управления в регионе и обеспечить единую методологическую и технологическую основу системы сбора, обработки и хранения информации.

Не секрет, что на региональном уровне результаты труда статистиков часто остаются невостребованными в силу следующих причин:

- субъективная. Для восприятия статистической информации необходимы специальные знания и навыки, которыми многие не слишком опытные руководители попросту не обладают, а поэтому появляется недоверие к официальной статистической информации;
- объективная. Сегодняшняя система сбора и обработки информации мало приспособлена к ее использованию на районном и областном уровне.

Возникает парадокс: пока не решена первая проблема профессиональной подготовки руководителя – нет потребности в статистической информации, т.е. в решении второй проблемы. Не будет решена вторая – проблема создания информационных ресурсов, необходимых для принятия управленческих решений, – не будет потребности в профессиональном использовании информационных данных.

4. КОНЦЕПЦИЯ ПОСТРОЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основная идея концепции состоит в ориентации целей построения и развития информационно-телекоммуникационной системы (ИТКС) на обеспечение эф-

фективной деятельности Счетной палаты РФ за счет использования современных информационных технологий, средств вычислительной техники и автоматизации, интеграции информационных ресурсов всех участников бюджетного процесса [30, 31]. Задача концепции состоит в том, чтобы предложить такие принципы организации и функционирования ИТКС, а также базовые технологии и решения, которые в рамках действующей организационной структуры СПРФ позволят повысить качество государственного финансового контроля и управленческой деятельности, заложат основы и обеспечат в перспективе включение ИТКС в единую систему государственных информационных ресурсов [32-34].

Концепция учитывает современные мировые тенденции в информационных технологиях и телекоммуникациях и ориентирована на создание ИТКС, адекватной требованиям и задачам развития всех сфер деятельности СПРФ. Учитывая значимость ИТКС в деятельности СПРФ, разработку концепции можно рассматривать в качестве одной из ключевых позиций формирования политики информатизации СПРФ на ближайшие годы.

Информационно-телекоммуникационная система СПРФ – это ведомственная информационная система, предназначенная для автоматизации всех стадий контроля за исполнением федерального бюджета, экспертно-аналитической деятельности и видов деятельности, обеспечивающих работу СПРФ. Она является неотъемлемой частью обеспечения деятельности СПРФ и одновременно ее критическим ресурсом, поскольку выход из строя ИТКС может полностью парализовать работу СПРФ. Количество и качество информационных и технических ресурсов ИТКС, степень их использования становятся определяющими факторами деятельности СПРФ и уровня ее автоматизации. Поэтому повышение надежности работы ИТКС, наращивание ее функциональности и ресурсов должны стать одним из главных направлений деятельности СПРФ.

4.1. Состояние и проблемы функционирования ИТКС

Характеристика ИТКС

ИТКС прошла несколько стадий в своем развитии – от оснащения инспекций и отделов компьютерами и лицензионным программным обеспечением до создания локальной корпоративной вычислительной сети с современной архитектурой технических средств и прикладного программного обеспечения. В ИТКС накоплены значительные технические, информационные и административные ресурсы. В корпоративной сети функционирует более 30 серверов и 900 рабочих станций, программное обеспечение включает в себя передовые технологии, а также разработанные на их основе прикладные программные комплексы и базы данных.

В СПРФ образован Департамент информационных технологий, имеющий в своем составе 50 человек, обеспечивающий работу 1 000 пользователей и отвечающий за сопровождение и эксплуатацию ИТКС. Кроме Департамента информационных технологий, более 15 организаций участвуют в разработке, модернизации и сопровождении технических и программных средств ИТКС.

Количество вводимых ежегодно документов в базу данных ИТКС достигает около 390 тысяч, а объем хранящейся информации по результатам деятельности СПРФ за последние 5 лет составляет более 55 Гб.

В рамках разработанных прикладных программных комплексов для обеспечения информационной, инструментальной и технологической поддержки решения задач контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности СПРФ автоматизировано решение ряда основных функциональных задач. Помимо них, автоматизация охватывает такие сферы деятельности как бухгалтерию, делопроизводство, кадры и управление ресурсами ИТКС.

Накопленный опыт и успешное внедрение аппаратных и программных комплексов, входящих в ИТКС, создают предпосылки для перехода на качественно новый уровень развития информационного обеспечения СПРФ.

Недостатки функционирования ИТКС

В процессе обследования ИТКС были выявлены недостатки, как в организации обработки информации, так и в самой технологии работы. Они влияют на надежность ИТКС, с одной стороны, и не позволяют осуществить переход на качественно новые информационные технологии, с другой стороны. Поэтому устранение указанных технологических, технических и организационных недостатков должно быть одним из приоритетных направлений развития ИТКС.

Анализ текущего состояния ИТКС

Эффективность сложившейся информационной и технической инфраструктур ИТКС сегодня, в силу вышеперечисленных недостатков и сдерживающих факторов, является недостаточной для обеспечения всех видов деятельности СПРФ. ИТКС в настоящее время не является целостной, с четко обозначенной архитектурой и полнофункциональным управлением ресурсов. Это объясняется рядом причин объективного характера, устранение которых не может быть осуществлено простой корректировкой аппаратного и программного обеспечения. Необходима целостная концепция автоматизации, в которой, наряду с решением технических вопросов, должны быть решены организационные проблемы, а также подготовлены нормативная и методическая базы для внедрения новых технологий контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, а также информационных технологий. Концепция должна служить ориентиром по вопросам управления информационным обеспечением СПРФ. Такая постановка вопроса требует определения цели, направлений и принципов развития ИТКС, ее архитектуры и состава работ, обеспечивающих реализацию новых свойств ИТКС.

4.2. Цель, направления и замысел развития ИТКС

Главной целью развития ИТКС является построение и ввод в эксплуатацию законченной, целостной системы, обеспечивающей информационно-технологическую поддержку всего процесса финансового контроля и экспертно-аналитической деятельности СПРФ, организацию информационного взаимодействия со всеми участниками бюджетного процесса и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

Развитие ИТКС может строиться на основе одного из трех подходов:

1. Традиционный подход. Внедрение новых компонентов ИТКС начинается только после детальной проработки предметной области и создания всего комплекса проек-

ной документации на систему. Основными характеристиками данного подхода являются: «паралич анализа» в условиях цейтнота времени, существенные начальные финансовые и временные затраты, большой интервал времени для достижения конечной цели.

2. Сегментный подход содействует увеличению доли работ по отдельным сегментам в пределах структурированной архитектуры ИТКС. Этот подход сосредотачивается, главным образом, на функциональных возможностях ИТКС. Основные характеристики: реализация проектов в отдельных функциональных сегментах в рамках общей архитектуры, последовательная автоматизация функций СПРФ, плановое развитие инфраструктуры.
3. Поддержание «статус-кво». Разработка компонентов ИТКС – как реакция на проблемы, которые возникают в результате увеличения объема обрабатываемой и используемой информации, либо в ходе попыток дать адекватный ответ на быстро изменяющуюся окружающую среду. При данном подходе реализуются только те проекты, которые на данный момент закрывают «узкие» места.

Перспективным, с точки зрения развития ИТКС, является сегментный подход.

В рамках указанной цели и выбранного подхода приоритетными направлениями развития ИТКС являются:

- развитие методической и нормативно-правовой базы функционирования ИТКС;
- повышение уровня автоматизации контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и обеспечивающей деятельности;
- создание единой системы хранения и сопровождения информационного обеспечения; организация полноценного обмена информацией в электронном виде с государственными органами – участниками бюджетного процесса;
- развитие инфраструктуры ИТКС на базе поэтапного перехода на современную аппаратно-программную платформу; формирование адекватной политики безопасности и создание системы информационной безопасности.

В рамках развития методической базы функционирования ИТКС необходимо доработать модели федерального бюджетного процесса и финансового контроля в части решения аналитических и экспертных задач, а также разработать комплекс формальных моделей аудита эффективности. Должны быть созданы формальные критерии и методики оценки эффективности деятельности СПРФ. Для оценки эффективности мероприятий по автоматизации и принятию обоснованных технологических и технических решений в процессе развития ИТКС должны быть разработаны методические документы, включающие в себя критерии и методики оценки эффективности работы ИТКС.

Решение вопросов нормативно-правового характера требует закрепления на законодательном уровне безусловного права СПРФ на получение всей исходной информации, необходимой для ее деятельности, как на основе запросов, так и на регулярной основе, в электронном виде, удобным для автоматизированной обработки.

К наиболее важным задачам, которые должны быть решены в рамках повышения уровня автоматизации основной деятельности относятся:

- экспертиза проектов федерального бюджета;
- анализ доходов федерального бюджета;
- мониторинг и анализ данных по обслуживанию и погашению государственного долга;
- контроль за распоряжением и использованием государственной собственности;
- мониторинг и анализ взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации;
- мониторинг и анализ показателей, характеризующих формирование и исполнение бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

- мониторинг и анализ показателей, характеризующих формирование и исполнение бюджета фонда Социального страхования Российской Федерации;
- мониторинг и анализ показателей, характеризующих формирование и исполнение бюджета фонда обязательного медицинского страхования;
- обеспечение информационно-аналитического обслуживания руководства СПРФ.

Обеспечивающая деятельность СПРФ должна быть поддержана модернизацией комплексов программ делопроизводства, бухгалтерии и разработкой информационно-поисковой системы.

Создание единой системы хранения и сопровождения информационного обеспечения должно быть завершено вводом в эксплуатацию интегрированного хранилища данных и разработкой подсистемы нормативно-справочного обеспечения.

Организация полноценного обмена информацией в электронном виде с государственными органами – участниками бюджетного процесса может быть решена на основе информационно-коммуникационного центра, путем разработки и введения единого открытого стандарта представления информации и реализации подсистемы внешнего взаимодействия.

Формирование адекватной политики информационной безопасности должно базироваться на разработке оптимальной стратегии и тактике защиты, обеспечении безопасности данных и контроля доступа к ним с целью выполнения условий предоставления данных, ответственности за их содержание, нарушение конфиденциальности.

Перечисленные направления развития ИТКС тесно связаны между собой и охватывают все стороны организации и функционирования ИТКС. Их реализация позволит создать целостную методологическую, технологическую и программную среду, обеспечивающую в рамках единых стандартов сбор, накопление, обработку, поиск и предоставление информации. Для СПРФ это будет означать новый этап формирования информационного пространства на основе электронного взаимодействия с другими органами государственной власти и контрольно-счетными органами субъектов РФ, автоматизацию основных функций контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, гибкое и эффективное управление.

4.3. Принципы развития ИТКС

Реализация направлений развития ИТКС основана на нескольких основных методологических и архитектурных принципах [7].

Методологические принципы развития ИТКС

Функциональный и системный подходы к развитию ИТКС. Структура и состав информационного и программного обеспечения должны строиться от модели предметной области – федерального бюджетного процесса и процессов его контроля. Компоненты ИТКС должны разрабатываться и реализовываться комплексно и образовывать единую систему, функционирующую на единых организационных и технических принципах.

Эволюционное поэтапное развитие. Развитие ИТКС должно реализовываться поэтапно. Допускается функциональная этапность внедрения компонентов системы при безусловном соблюдении ее системы.

Преимственность и сохранение инвестиций. В процессе развития ИТКС должны быть максимально учте-

ны подходы и программные средства, разработанные при ее создании.

Единство руководства развитием системы. Планирование и техническое руководство разработкой системы в целом и отдельных ее компонент должно быть единым и осуществляться ее Генеральным разработчиком.

Архитектурные принципы развития ИТКС

Соответствие принципам единой архитектуры информационных систем в государственных организациях и поддержка федеральных стандартов взаимодействия на основе электронных административных регламентов. Развитие ИТКС должно соответствовать разрабатываемой концепции объединенных государственных информационных ресурсов, электронных административных регламентов и рекомендациям по построению архитектуры информационных систем государственных органов, изложенным в материалах проекта «Электронное правительство» ФЦП «Электронная Россия».

Компонентная, открытая, переносимая, масштабируемая архитектура. Построение системы на основе согласующихся и непротиворечивых аппаратно-программных компонентов.

Унифицированные технологии создания, внедрения и интеграции компонентов. Архитектура должна обеспечивать унифицированную технологию внедрения новых компонентов системы. При разработке отдельных компонентов следует применять унифицированные проектные и организационные решения.

Безопасность, защита информации, надежность функционирования. Система должна удовлетворять требованиям безопасности и защиты федеральной информации от несанкционированного доступа. Средства криптографической защиты, включая электронную цифровую подпись, должны быть сертифицированы. В процессе развития ИТКС должна быть реализована адекватная уровню угроз политика информационной безопасности по критерию «целесообразность – эффективность – стоимость реализации». Надежность функционирования ИТКС

должна быть достигнута за счет использования проверенных аппаратно-программных решений и обеспечения необходимого уровня резервирования компонентов.

4.4. Архитектура ИТКС

Архитектура информационной системы – это семейство руководящих принципов (правил, шаблонов, интерфейсов и стандартов), используемых при ее построении [35]. Основным принципом архитектуры ИТКС должен стать системный подход и многоуровневая схема, где верхние уровни составляют функции, осуществляемые системой в целом, а нижние – механизмы и инфраструктура, с помощью которых они реализуются (рис. 5).

Такое представление позволяет выделить главные составляющие ИТКС и определить, в каких направлениях должно идти ее развитие. Преимущества разработки архитектуры заключаются в том, что решения, принятые на этом уровне могут быть тиражированы в виде требований при реализации будущих проектов, что позволит повысить продуктивность и скорость разработки новых решений.

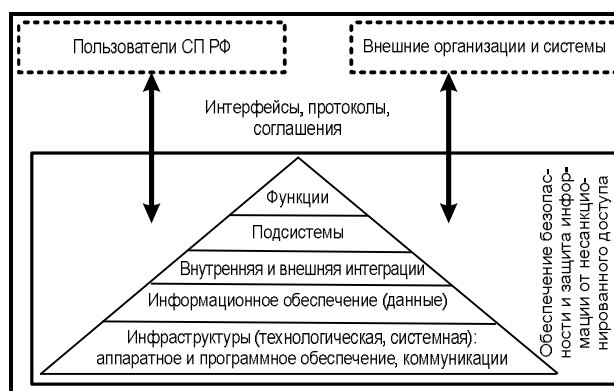


Рис. 5. Архитектура информационно-телекоммуникационной системы

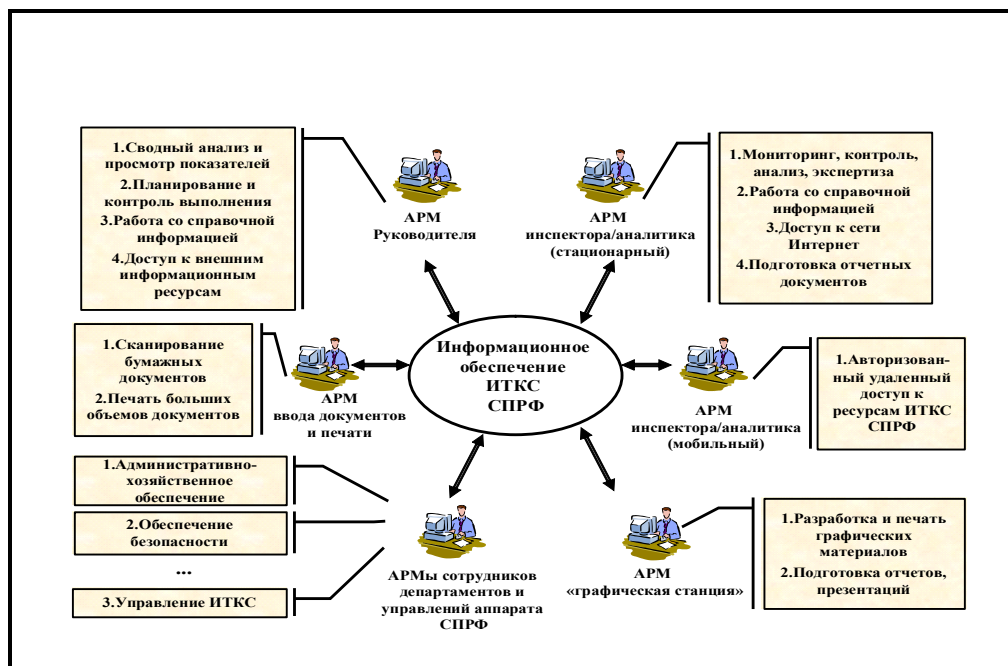


Рис. 6. Типовые автоматизированные рабочие места пользователей ИТКС

Автоматизируемые функции СПРФ

Функции и организационная структура СПРФ позволяют выделить в структуре ИТКС несколько типовых автоматизированных рабочих мест (АРМ) пользователей (рис. 6). Под АРМ пользователя понимается некоторая совокупность программно-технических средств, реализующих определенный набор функций.

АРМ руководителя определяет функциональное обеспечение деятельности Председателя СПРФ, членов Коллегии и аудиторов, основными задачами которых являются: принятие управленческих решений на основе сводного анализа показателей деятельности подразделений СПРФ, планирование и контроль выполнения работ, поиск и просмотр справочной информацией и данных из внешних источников (общедоступных и ведомственных). Для обеспечения указанных задач АРМ руководителя должны быть доступны следующие ресурсы: информация о структуре подразделений и адресно-справочные сведения, нормативно-правовые документы, финансовые документы, хозяйственно-административные документы и переписка, внутренний документооборот, аналитические данные по деятельности направлений.

Работа сотрудников инспекций основных направлений деятельности СПРФ обеспечивается функциональным наполнением стационарного и мобильного АРМ инспектора/аналитика. Стационарный АРМ обеспечивает работу внутри СПРФ, а мобильный – при проведении выездных контрольно-ревизионных мероприятий. Основные функции инспекторов и аналитиков при работе внутри СПРФ связаны с выполнением задач контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Для обеспечения этих задач АРМ инспектора/аналитика должны быть доступны следующие ресурсы: первичные платежные документы и отчеты по формам СПРФ, результаты контрольно-ревизионных мероприятий и запросов во внешние организации, агрегированные данные по направлениям деятельности, аналитические отчеты. При реализации функций стационарного АРМ инспектора/аналитика должен быть использован общий для всех направлений деятельности инструментарий, но также должна быть учтена специфика информационного обеспечения и применяемых методов обработки информации для каждого направления. Данный тип АРМ предъявляет повышенные требования к производительности и ресурсам технических средств, в связи с большим объемом поисковых и аналитических операций и обрабатываемой информации.

К технологическим рабочим местам относятся АРМ «графическая станция» и АРМ ввода документов и печати, которые включают в себя функции работы с графическими материалами, подготовки отчетов, презентаций, а также функции сканирования и функции выходы результатов работы на печать. Данный тип АРМ предъявляет особые требования к общесистемному и техническому обеспечению. В частности, при реализации данных функций должны использоваться программно-технические средства цветной печати, распознавания текстовой и графической информации, быстрой печати больших объемов документов.

Состав подсистем ИТКС

Реализация функций ИТКС выполняется программными комплексами. Развитие ИТКС неизбежно связано с изменением существующих программных комплексов

и появлением новых. При разработке и внедрении программных комплексов необходимо руководствоваться методологическими и архитектурными принципами развития ИТКС, а также учитывать следующее: нецелесообразно использовать один «архитектурный стиль» (набор технологий и технических решений) для реализации всех типов функций, процессов и задач; необходимо идентифицировать несколько общих для различных подразделений типов функций и применить к ним наиболее адекватный инструментарий.

В ИТКС целесообразно выделить функциональную и обеспечивающие подсистемы, которые представляют собой логическое объединение программных комплексов по функциональному принципу (рис. 7).



Рис. 7. Состав подсистем ИТКС

Функциональная подсистема

Подсистема автоматизации основной деятельности СПРФ является функциональной подсистемой, обеспечивающей повседневную работу руководителей и сотрудников аудиторских направлений, решающих задачи контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. В состав данной подсистемы входят комплексы задач: мониторинга, контроля и анализа (доходов, расходов, источников финансирования дефицита федерального бюджета РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, распоряжения и использования собственности), экспертизы проектов законов о федеральном бюджете РФ, а также информационно-аналитический центр (ситуационный центр).

Новым функциональным комплексом задач является ситуационный центр. Он предназначен для обеспечения поддержки принятия решений руководством СПРФ, информационной и программной поддержки деятельности Коллегии СПРФ, решения широкого спектра аналитических и прогнозных задач.

Обеспечивающие подсистемы

К данной группе относятся подсистемы, обеспечивающие деятельность СПРФ, работу функциональной подсистемы и функционирование ИТКС. Специфика обеспечивающих подсистем заключается в том, что их функции принципиально различны. Поэтому при реализации программных комплексов каждой обеспечивающей подсистемы должен использоваться уникальный набор инстру-

ментальных средств, технологических и архитектурных решений в рамках единого системного подхода.

Обеспечивающие подсистемы целесообразно разделить на несколько уровней, образующих иерархическую структуру (как показано на рис. 7). Подсистемы более низкого уровня иерархии обеспечивают деятельность подразделений СПРФ, создают необходимые условия для работы подсистем предыдущих уровней или оказывают влияние на их работу.

К вспомогательным подсистемам относятся: административно-хозяйственная, информационно-поисковая, управления и сервисного обслуживания ИТКС.

Административно-хозяйственная подсистема включает в себя программные комплексы, автоматизирующие финансово-хозяйственную деятельность, учет кадров, делопроизводство и документооборот.

Внедренные в настоящее время в ИТКС СПРФ программные средства, частично реализующие функции административно-хозяйственной подсистемы, не взаимодействуют между собой и с другими программными комплексами, а автоматизация делопроизводства ограничивается только функциями учета входящих и исходящих документов.

При переходе к современной ИТКС должны быть выполнены работы по развитию и сопряжению комплексов финансово-хозяйственного и кадрового учета между собой, а также с компонентами подсистемы управления и сервисного обслуживания ИТКС, в части использования единого реестра сотрудников СПРФ (пользователей ИТКС) и реестра программно-технических средств ИТКС. Средства автоматизации делопроизводства в ИТКС должны обеспечивать учет и контроль исполнения документов, передачу и доставку электронных документов до пользователей ИТКС, и криптографическую защиту электронных документов на основе цифровой подписи в соответствии с требованиями общей политики безопасности и защиты информации в ИТКС.

Подсистема управления и сервисного обслуживания ИТКС предназначена для сбора и обработки информации о номенклатуре, состоянии и параметрах функционирования программных и технических средств ИТКС, состоянии локальной вычислительной сети ИТКС, планирования, учета и контроля процессов технического и сервисного обслуживания и ремонта, инсталляции и сопровождения программного обеспечения. Пользователями данной подсистемы является персонал, обслуживающий ИТКС и поддерживающий ее функционирование. В настоящее время в ИТКС внедрена система мониторинга и управления сетевыми ресурсами, а также система учета и контроля заявок на сервисное обслуживание. Указанные средства не в полной мере реализуют задачи данной подсистемы.

При развитии ИТКС необходимо внедрить комплексы автоматизированной инвентаризации программно-технических средств и удаленной инсталляции программ. Такие комплексы должны быть построены на базе готовых аппаратно-программных решений. При внедрении средств инвентаризации и удаленной инсталляции программ должна быть обеспечена их полная совместимость и непротиворечивость с системой мониторинга и управления сетевыми ресурсами, а также сопряжение с компонентами административно-хозяйственной подсистемы.

Информационно-поисковая подсистема является новой для ИТКС. Она должна обеспечивать доступ пользова-

телей ИТКС к справочной информации, содержащейся во внешних источниках (включая сеть Интернет), и в неформализованных документах, циркулирующих в ИТКС.

Информационно-поисковая подсистема в составе ИТКС должна обеспечить единый доступ пользователей к справочным ресурсам, поиск по ключевым словам и консолидацию данных неформализованных источников, ведение базы типовых проблем (вопросов) и решений по различным областям и поиск в ней. При реализации данной подсистемы целесообразно использовать передовые информационные решения, основанные на WEB-интерфейсе, Интранет-технологии и базах знаний. Для доступа к открытым внешним источникам информации, включая сеть Интернет, должно обеспечиваться сопряжение с подсистемами внешнего взаимодействия и обеспечения информационной безопасности.

Подсистема интернет-портал и внешнего взаимодействия, составляющие информационно-коммуникационный центр, обеспечивают взаимодействие ИТКС с внешними автоматизированными системами и сбор первичных данных и документов в электронном виде, а также представление результатов деятельности СПРФ во внешнем мире. Сбор и передача информации должны осуществляться как на регулярной регламентной основе, так и по запросам.

Подсистема интернет-портал предназначена для оперативного освещения деятельности СПРФ в сети Интернет, а также для организации хранения и доступа к общим информационным ресурсам ИТКС в сети Интранет. В процессе развития ИТКС необходимо обеспечить сопровождение существующего web-сайта СПРФ, наращивание функциональных возможностей средств, входящих в состав подсистемы интернет-портал, и их сопряжение с информационно-поисковой подсистемой.

Подсистема внешнего взаимодействия является новой для ИТКС и предназначена для обеспечения электронного обмена согласованным перечнем документов между ИТКС и внешними автоматизированными системами, информационного взаимодействия между стационарными АРМ пользователей и внешними информационными ресурсами, доступа к ресурсам ИТКС с мобильных АРМ пользователей.

Пользователями подсистемы внешнего взаимодействия являются, прежде всего, сотрудники Департамента информационных технологий и Департамента организационной работы и контроля, отвечающие за сбор первичной информации и помещающие ее в базу данных ИТКС, а также сотрудники инспекций аудиторских направлений, решающие задачи оперативного контроля и участвующие в контрольно-ревизионных мероприятиях.

При разработке подсистемы внешнего взаимодействия должно быть обеспечено ее сопряжение с общесистемными средствами информационной безопасности.

Подсистема нормативно-справочного обеспечения и подсистема ведения баз данных предназначены для формирования и сопровождения единой системы информационного обеспечения ИТКС СПРФ, под которым понимается совокупность используемого нормативно-справочного обеспечения (классификаторы, словари, справочники, кодификаторы), а также первичной и агрегированной информации, необходимой для работы функциональных, обеспечивающих подсистем и подсистем информационно-коммуникационного центра.

Подсистема нормативно-справочного обеспечения является новой для ИТКС и обеспечивает единую

унифицированную технологию организации, сопровождения и работы со справочной информацией, хранящейся в базе данных ИТКС, как на уровне пользователей СПРФ, так и на уровне приложений (прикладных программных комплексов).

Подсистема ведения баз данных обеспечивает сопровождение общей для всех подсистем базы данных. Она реализует взаимную увязку всех компонентов информационного обеспечения между собой на уровне формализованного описания данных с использованием единой модели, сопровождаемой с помощью автоматизированных средств, словаря-справочника данных, и единой системы классификации и кодирования.

Подсистема обеспечения информационной безопасности охватывает весь спектр программно-технических компонентов ИТКС и все аспекты ее функционирования и реализует единую политику информационной безопасности и защиты информации, включающую комплекс организационных и проектных решений по защите конфиденциальной информации, системы в целом и ее компонентов от несанкционированного доступа, подтверждение авторства и целостности электронных документов с использованием электронной цифровой подписи, антивирусную защиту компонентов ИТКС.

Организация хранения данных в ИТКС

Основную часть информационного обеспечения ИТКС составляют нормативно-справочное обеспечение, первичные платежные документы, отчеты по формам СПРФ и агрегированные данные, полученные в результате обработки первичной информации. Прикладные программные комплексы, решающие основные функциональные задачи СПРФ работают на едином массиве данных. В настоящее время в ИТКС отсутствует единая база данных, что приводит к дублированию информации в различных программных комплексах, невозможности поддержания целостности базы данных, дополнительным ресурсным расходам на хранение и сопровождение информационного обеспечения. Поэтому в ИТКС целесообразно создать единое корпоративное хранилище информации. Оно должно представлять собой совместно используемый набор логически связанных баз данных и их описаний, ориентированный на предметные области с поддержкой аналитической обработки данных и оперативной обработки транзакций. Должны быть унифицированы структуры представления данных и интерфейсы доступа к ним, создана единая логическая структура баз данных ИТКС. Реализация технологии единого хранилища информации должна осуществляться подсистемами нормативно-справочного обеспечения и ведения баз данных.

Корпоративное хранилище информации обеспечит централизованное регламентное обновление данных, резервное копирование и восстановление после сбоев. Оно должно строиться на базе передовых методологий построения информационных хранилищ, обеспечивающих повышенную надежность и унифицированный программный интерфейс сопровождения данных и доступа к ним. Хранилище должно иметь специализированные средства многопоточной обработки сложных аналитических запросов на основе математических и статистических методов.

Модернизация инфраструктуры ИТКС

В понятие инфраструктуры ИТКС входят вычислительные платформы, операционные системы, сетевое и

периферийное оборудование, системы хранения, системы управления базами данных, технологии системного управления и средства разработки. В качестве инструмента описания инфраструктуры ИТКС используется понятие профиля. Профиль ИТКС в виде совокупности технических норм и правил, принятый в качестве стандарта, является концентрированным выражением технической политики информатизации и унификации, проводимой департаментом информационных технологий. Он должен служить инструментом проведения этой политики, как на ближайшие годы, так и на перспективу. Разработка и применение профилей являются органической частью процессов проектирования, разработки и сопровождения ИТКС. Профили характеризуют ИТКС на всех стадиях ее жизненного цикла, задавая набор базовых стандартов, которым должна соответствовать система и ее компоненты.

Концепция предполагает непрерывное развитие системы, включающее не только масштабирование системы, но и внедрение новых информационных технологий для обеспечения ее технологической актуальности. По этой причине ограничивать используемые технологии перечнем имеющихся на сегодняшний день нецелесообразно. В рамках Концепции предполагается использование разнообразных технологий, при условии удовлетворения следующих требований:

- наличие открытого стандарта;
- наличие документации на данные и интерфейсы;
- наличие инструментальных средств разработки.

4.5. Реализация концепции развития ИТКС

Реализация концепции – сложная организационная, техническая и технологическая задача. Работы по основным направлениям концепции затрагивают многие аспекты практической деятельности СПРФ, а их выполнение предусматривает достаточно длительный период. Поэтому реализация главной цели распадается на ряд последовательно достигаемых целей, реализуемых на отдельных стадиях, что обуславливает целесообразность поэтапной разработки системы.

Концепцию предполагается реализовать в три этапа.

- Этап 1. На первом этапе формируются предпосылки для ее реализации. Основной целью этого этапа является создание института Главного конструктора и разработка системного проекта ИТКС. В рамках этого этапа должны быть также проведены работы по модернизации прикладного программного обеспечения для задач контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, инфраструктуры ИТКС и по созданию подсистем, обеспечивающих ее функционирование: создание комплекса прикладных программных средств экспертизы, анализа и контроля формирования, исполнения федерального бюджета; модернизация базисного телекоммуникационного оборудования и структурированной кабельной сети, ввод в эксплуатацию нового здания; создание системы хранения данных; проектирование и реализация подсистемы нормативно-справочного обеспечения; создание подсистемы обеспечения информационной безопасности; создание системы управления ресурсами ИТКС; внедрение средств автоматизированной инвентаризации программно-технических средств и установки программного обеспечения.
- Этап 2. На втором этапе должна быть подготовлена методическая и нормативно-правовая база для автоматизации основной деятельности СПРФ. На этом этапе должны быть решены две главные задачи: разработка комплекса моделей, формализующих бюджетный процесс, организацию и осуществление финансового контроля и аудита эффективности исполнения бюджета, экспертно-анали-

тические функции; разработка критериев и методов оценки эффективности деятельности СПРФ. В частности, будут внедряться широкий спектр экономико-математических моделей, с помощью которых станет возможным моделировать развитие различных ситуаций в социально-экономической сфере страны. В рамках второго этапа должны быть реализованы информационно-поисковая подсистема и ситуационный центр, а также завершена разработка административно-хозяйственной подсистемы.

- Этап 3. На заключительном этапе должна быть заложена основа для интеграции ИТКС в единую систему государственных информационных ресурсов и создания единой информационной системы государственного финансового контроля. На этом этапе должны быть завершены работы по созданию Информационно-коммуникационного центра и обеспечено информационное взаимодействие с государственными автоматизированными системами. Такое взаимодействие позволит осуществить централизованное распространение законодательной базы РФ, указов Президента и постановлений Правительства РФ и обмен СПРФ и государственных органов информацией, представляющей взаимный интерес в части финансового контроля. Реализация указанных задач возможна лишь во взаимодействии с ФЦП «Электронная Россия».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование приводит к выводу о том, что инфраструктурное и технологическое обеспечение контрольно-счетной деятельности отстает от ее «производственных» нужд. На сегодняшний день имеется положительный опыт координации межведомственного (в том числе – разного уровня) взаимодействия контрольно-счетных органов на базе одного субъекта РФ. Вместе с тем необходимо развивать межрегиональное взаимодействие КСО (в том числе на основе общесетевых методов) – как непосредственно, по «горизонтальным» схемам, так и с использованием механизмов центральной координации. Представляется необходимой унификация регламентов контрольно-счетной деятельности, в том числе разработка единых технологий ее проведения, типологий объектов и методов проверки.

Анализ существующей нормативно-правовой базы в сфере информационного взаимодействия КСО позволяет выделить следующие основные направления ее совершенствования:

- разработка единых требований к регламентам контрольно-счетной деятельности, особенно в части развития внешнего финансового контроля на муниципальном уровне;
- разработка единой нормативной базы, касающейся объектов проверки;
- регламентация координирующей роли контрольно-счетных палат как на федеральном, так и на субфедеральном уровне;
- внедрение сетевых моделей в целях усовершенствования процедуры планирования контрольно-счетной деятельности, что позволит существенно минимизировать документооборот;
- разработка на федеральном уровне единой для всех субъектов РФ нормативно-методической базы проведения экспертно-аналитических мероприятий;
- разработка и принятие нормативных документов, регламентирующих системную координацию действий органов государственной власти и управления;
- разработка общих принципов и регламентов взаимодействия напрямую между различными субъектами РФ;
- разработка и принятие единой концепции государственного финансового контроля, отвечающей современным принципам организации государственного управления в РФ;
- законодательное определение функций и полномочий главного государственного координатора контрольно-счетной деятельности. Представляется целесообразным наделить правами такого координатора на федеральном уровне Счетную палату РФ;
- разработка нормативных документов, регламентирующих создание территориальных органов Счетной палаты РФ с

целью обеспечения единства подходов, методик и методологических принципов при проведении контрольно-счетных мероприятий как на федеральном, так и на субфедеральном уровне.

Государственная информационная политика является инструментом совершенствования и реформирования системы государственного управления национальным развитием. Она не должна быть ориентирована на решение аппаратно-технологических проблем и задач, так как аппаратно-технологические компоненты автоматизированных систем «морально» устаревают уже через год-два.

Главными задачами государственной информационной политики являются:

- комплексный первичный управленческий учет в интересах государства, реального сектора национальной экономики и общества;
- обеспечение методологического единства первичной социально-экономической информации от уровня гражданина и субъекта экономики до общества и государства в целом;
- создание инструментария, предназначенного для эффективного информационного взаимодействия органов государственной власти и управления, местного самоуправления, субъектов экономики и рынка, общества и граждан;
- мониторинг и измерение реального положения дел в экономике, социальной сфере и обществе;
- социально-экономическое моделирование альтернативных вариантов стратегии развития.

Для разработки государственной информационной политики в сфере управления функционированием и развитием необходимо национальный орган, ответственный за комплексное формирование методологических и институциональных основ современной системы государственного управления и отвечающий за выработку и реализацию информационной политики и за координацию работ в этой области.

В современных условиях территориальным образованиям, включая органы местного самоуправления, требуется высокая мобильность, способность быстро и эффективно реагировать на изменения, происходящие как на федеральном, так и региональном уровнях, сохраняя при этом высокую эффективность принимаемых управленческих решений. Однако они пока что мало задействованы в разработке систем управления, способных соответствовать новому, более высокому уровню решения задач как по своей значимости, оперативности исполнения, так и по информационной обеспеченности.

Для эффективного управления регионом на основе оперативной и качественной разработки управленческих решений необходима четкая и целостная картина функционирования регионального хозяйственного комплекса, информация о котором должна быть достоверной, своевременно представленной, оперативно обработанной и централизованно представленной. Но для этого необходимо знать, где можно получить такую информацию и насколько оперативно ее предоставят.

Анализ задач, решаемых современным руководителем региона, позволили выявить их следующую последовательность:

- контроль за состоянием финансовой устойчивости региона на основе постоянного анализа доходной и расходной частей территориального бюджета;
- определение эффективности работы градообразующих и коммерческих предприятий как основы налогооблагаемой базы региона;
- мониторинг экспортно-импортных операций региона и доходов от них реализации;
- рациональное использование природных ресурсов территории и их эффективное воспроизводство;
- отслеживание демографической обстановки в регионе и таких ее элементов, как рождаемость и смертность населения, уровень и качество жизни, миграция и т.п.;
- разработка комплексных программ социально-экономического развития территории на основе принципов индикативного планирования;
- совершенствование структуры регионального управления, повышение ее эффективности и оптимизация затрат на содержание аппарата управления.

Для повышения эффективности регионального управления целесообразно разработать и использовать интегрированную информационно-аналитическую систему, которая функционально может состоять из следующих блоков – подсистем:

- руководитель региона;
- моделирование системы управления регионом;
- финансово-бюджетная деятельность региона;
- проектно-прогнозная сфера;
- природно-экологическая сфера;
- механизмы и методы управления и регулирования регионом.

Внедрение в практику регионального управления такой автоматизированной системы позволит администрации территории иметь:

- достоверную информацию о финансовом состоянии региона;
- возможность контролировать функционирование регионального хозяйственного комплекса путем выявления причин возникновения «узких мест» и допущенных просчетов;
- варианты координации работы отраслей экономики и региональные ресурсы;
- избирательность в осуществлении управленческой деятельности и механизмах регулирования;
- сбалансированную по методам и формам структуру управления, адекватную требованиям функционирования смешанной экономики.

В предлагаемой Концепции организации информационного обеспечения Счетной палаты РФ воедино связаны методология финансового контроля и информационные технологии, а также учтены основные современные тенденции их развития. Проектируемая информационно-телекоммуникационная система будет способна обеспечить выполнение основных функций Счетной палаты РФ и сможет стать одним из главных компонентов единых государственных информационных ресурсов.

ИТКС позволит обеспечить:

- повышение оперативности и качества принимаемых решений на основе использования единой базы данных по всем направлениям деятельности СП РФ и создания ситуационного центра;
- сокращение времени решения функциональных задач за счет расширения перечня автоматизированных функций и использования современных информационных технологий;
- расширение номенклатуры и повышение качества первичной информации, представленной в электронном виде, за счет интеграции ИТКС СП РФ с внешними информационными системами;
- повышение полноты и непротиворечивости информационного обеспечения за счет использования единого хранилища данных и внедрения общей подсистемы нормативно-справочного обеспечения;
- сокращение объема бумажных документов за счет реализации внешнего и внутреннего электронного документооборота;
- повышение надежности и улучшение качества сопровождение ИТКС за счет унификации и внедрения средств автоматизированного управления вычислительными ресурсами и их инвентаризации.

Литература

1. Степашин С.В., Столяров Н.С., Коровников А.В., Шлейников В.И. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Под ред. Рябухина С.Н., Шохина С.О., Чечеткина В.Д. – С-Пб.: Питер, 2001.
2. Иванова Е.И., Чепляева О.К., Лёшина И.А. Проблемы информационного обеспечения государственной контрактной системы // Сборник научных трудов. М.: НИИ СП, 2006.
3. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002.
4. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль. – С-Пб.: Питер, 2004.
5. Иванова Е.И. О проблемах интеграции и учета государственных ресурсов // Информационные технологии в экономических системах. М.: МЭСИ, 1996.
6. Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга «Об утверждении структуры Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга» от 11.10.1995 г. № 116 (в редакции постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 2.11.2005 г. № 594).
7. Коголовский М.Р. Энциклопедия технологий баз данных. М.: Финансы и статистика, 2004.
8. Рябцун В. Сетевая экономика и информатизация в России: проблемы и перспективы // Информационные ресурсы России, 2005, № 2.
9. Иванова Е.И., Фаттахов Р.В., Юсупова Н.И. Государственный финансовый контроль. М.: СОПС РАН, Минэкономразвития РФ, 2006.
10. Еремин Л. Информационные технологии в системах организационно-экономического управления: перспективы развития и применения // Проблемы теории и практики управления, 2006, № 5.
11. Голенищев Э.П. Информационное обеспечение систем управления. Ростов на Дону: Феникс, 2003.
12. Системный анализ в управлении / Под ред. А.А. Емельянова. М.: Финансы и статистика, 2002.
13. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895).
14. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300).
15. Бройдо В.Л. Вычислительные системы, сети и телекоммуникации. Спб.: Питер, 2005.
16. Иванова Е.И. Информационно-вычислительная система статистики и безопасность // ВПК, 1995, № 4.
17. Багриновский К.А., Хрусталёв Е.Ю. Информационные технологии современной российской экономики. М.: ЦЭМИ РАН, 1996.
18. Багриновский К.А., Бендиков М.А., Хрусталёв Е.Ю. Информационная технология формирования и управления крупными научно-техническими проектами // Автоматики и телемеханика, 1999, № 8.
19. Морозов В.П., Хрусталёв Е.Ю. Методология построения автоматизированной информационной системы городской налоговой службы // ЭКО, 1998, № 2.
20. Иванова Е.И. Организационно-методологические принципы построения ИТКС // Вопросы статистики, 1998, № 2.
21. Хрусталёв Е.Ю. Информационная технология проектирования и развития правового пространства современной российской экономики // Микроэкономические предпосылки экономического роста. – М.: ЦЭМИ РАН, 1999.
22. Горшенина Е.В. Социально-экономическое состояние региона. Тверь: ТГСХА, 1999.
23. Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. М.: Финансы и статистика, 2001.
24. Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249.
25. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденные 02.06.2004 г. совместным решением Минфина РФ и Минэкономразвития РФ.
26. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент. М.: Интел-Синтез, 1998.
27. Герчикова И.Н. Менеджмент. М.: ЮНИТИ, 1995.
28. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М.: Гардарики, 1996.
29. Лексин В.Н., Швецов А.К. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997.
30. Проектирование экономических информационных систем. / Под ред. Ю.Ф. Тельнова. М.: Финансы и статистика, 2002.
31. Вишневецкий В.М. Теоретические основы проектирования компьютерных сетей. М.: Техносфера, 2003.
32. Антопольский А.Б. Информационные ресурсы России. М.: Издательство «Либерия», 2004.

33. Вереvченко А.П., Горчаков А.В., Иванов И.В., Голодова О.В. Информационные ресурсы для принятия решений. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002.
34. Арсеньев Б.П., Яковлев С.А. Интеграция распределенных баз данных. С-Пб.: «Лань», 2001.
35. Архитектура компьютерных систем и сетей / Под ред. В.И. Лойко. М.: Финансы и статистика, 2003.

Иванова Елена Ивановна

ОТЗЫВ

Целью проведенного исследования являлась разработка аналитических и методических материалов для повышения эффективности государственного финансового контроля и аудита государственных доходов и расходов на основе анализа существующей нормативно-правовой базы, регламентирующей принципы информационного взаимодействия контрольно-счетных органов для основных направлений их деятельности. Работа направлена на совершенствование процедур финансового контроля и аудита за счет развития системы их информационного обеспечения и методической координации.

Основная задача состоит в разработке концептуальных подходов и практических рекомендаций по формированию системы информационных ресурсов, необходимых федеральным и региональным органам власти для осуществления четкого финансового контроля и контроля, а также для обеспечения свойственных им функций управления.

Для достижения поставленных целей по результатам исследования решены следующие основные задачи:

- разработаны предложения по информационному обеспечению органов исполнительной власти для принятия ими управленческих решений федерального и регионального уровня;
- изучено содержательное назначение статистики как инструмента системы государственного финансового контроля и управления;
- рассмотрена система управления территориальными единицами институтом глав администраций;

- проанализирована практика организации бюджетного процесса с позиций результативности системы управления;
- дано определение региональному маркетингу как системе мер по реализации инвестиционной политики государства.

Автором убедительно показано, что государственная национальная политика является инструментом совершенствования и реформирования системы государственного управления национальным развитием. Она не должна быть ориентирована на решение аппаратно-технологических проблем и задач, так как аппаратно-технологические компоненты автоматизированных систем «морально» устаревают уже через год-два.

Можно согласиться с мнением, высказанным автором, что для разработки государственной информационной политики в сфере управления функционированием и развитием необходим национальный орган, ответственный за комплексное формирование методологических и институциональных основ современной системы государственного управления и отвечающий за выработку и реализацию информационной политики и за координацию работ в этой области.

В статье значительное внимание уделено разработке концепции организации информационного обеспечения Счетной палаты РФ, в которой воедино связаны методология финансового контроля и информационные технологии, а также учтены основные современные тенденции их развития. Соответствующая информационно-телекоммуникационная система будет способна обеспечить выполнение основных функций Счетной палаты РФ и сможет стать одним из главных компонентов единых государственных информационных ресурсов.

Работа адресована ученым и специалистам в области аудита и финансового контроля, государственным служащим, работникам контрольно-счетных органов, иным заинтересованным лицам и рассчитана на возможность применения в практической работе.

На основании вышеизложенного считаю, что рецензируемая работа характеризуется актуальностью и значимостью, выполнена на хорошем научном уровне, является результатом целенаправленной работы автора и представляет определенный интерес для финансово-теоретиков и практических работников. Рекомендую ее к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Хрусталёв Е.Ю., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник ЦЭМИ РАН

1.2. INFORMATION RESOURCES AND INTERACTION AMONG PUBLIC CONTROL AND ACCOUNTING BODIES

I.E. Ivanovna, Candidate of Science (Economic),
Acting State Counselor of the III Class, the First Deputy
Director in the Scientific Research Institute of System
Analysis Attached to the Accounts Chamber of the
Russian Federation

The article provides the analysis of legal base, which regulates the principles of information interaction among public control and accounting bodies, responsible for financial control. The quality of this interaction was assessed and the ways of its perfection were offered. The article considers the conceptual problems of information supply for the different types of activities, such as control and auditing, analytical and others. This analysis was aimed at methodical coordination of accumulation process and usage of information resources. The concept of creation and development of information-telecommunication system within the Accounts Chamber was described in the article. This system is intended for audit of public revenues and charges, as well as for other functions connected with the state external financial control of executive bodies.