

Е. И. Иванова

канд. экон. наук, действительный государственный советник РФ III класса,
первый заместитель директора НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

В настоящее время наблюдается несоответствие реальных целей и задач развития экономики, общества, тенденций развития системы управления, важнейшей составляющей которой является информационная подсистема (Иванова, Чепляева, Лёшина, 2006; Еремин, 2006; Голенищев, 2003). 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 информацию, что обусловлено как экономическими причинами (экономический рост после кризиса 1990-х гг., 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 сегодняшнего дня можно определить следующим образом (Системный анализ в управлении, 2002).

1. 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. Напротив, возникают так называемые институциональные ловушки, когда институт, созданный для решения какой-либо проблемы, только усугубляет ее.

2. 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.

3. 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. Прodeкларированные 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 дотационной, а значительная их часть — глубоко дотационной 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 1 января 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, 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 по-

зиция, в том числе на уровне аппаратов полномочных представителей 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.

4. 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, достигло 24. 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 расплачиваются население и экономика путем снижения конкурентоспособности.

Следует отметить, что расширение так называемой клиентской (пользовательской) базы статистики, рост числа потребителей статистической информации в настоящее время ограничены 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 целевая переподготовка управленческих кадров всех уровней с учетом расширения объемов преподавания экономической статистики до 3—4 семестров для специалистов экономических специальностей.

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 предусматривались бы правовые основы взаимоотношений всех субъектов общества при предоставлении документированной информации для проведения государственных статистических наблюдений (в том числе правовые

основы 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 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 статистического 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 социально-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;

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

С учетом опыта 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 сопоставимых временных рядов для анализа и прогнозирования социально-экономического развития России и ее регионов.

Учитывая международную практику организации системы национального счетоводства (СНС), 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 отдельной публикации показателей по городскому и сельскому населению.

Органам государственной власти, координирующим деятельность федеральных министерств, 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 на основе принципов:

законности (в том числе соблюдения конфиденциальности первичных данных респондентов);

сбалансированности поставленных задач и условий ресурсного обеспечения по их решению;

эффективности, т. е. превышения 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;

— органам государственной власти и местного самоуправления 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 испол-

нительной 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;

— решить проблему создания 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) — создается 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.

Подчеркнем, что государственная информационная политика в сфере управления 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 в сфере управления развитием 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 и 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 в рамках ЕИИЭП; 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 необходим национальный орган, ответственный за комплексное формирование методологических, институциональных основ современной системы государственного управления, отвечающий за выработку и реализацию государственной информационной политики в сфере управления и координацию работ в этой области.

Источники

Иванова Е. Ю., Чеплева О. К., Лёшина И. А. Проблемы информационного обеспечения государственной контрактной системы // Сборник научных трудов. М., 2006.

Еремин Л. Информационные технологии в системах организационно-экономического управления: перспективы развития и применения // Проблемы теории и практики управления. 2006. № 5.

Голенищев Э. П. Информационное обеспечение систем управления. Ростов-на-Дону, 2003.

Системный анализ в управлении / под ред. А. А. Емельянова. М., 2002.