

сионера пока завершен только один, да и то с полугодичным опозданием: результаты отбора по проекту «Западный скоростной диаметр» стали известны только в июне нынешнего года, хотя по графику победителя должны были определить еще в прошлом декабре.

Мало того, что механизм ГЧП не проработан в части экономического законодательства, так он еще опутан бюрократическими волокитами и согласованиями. И сразу даже не определить, какие барьеры выше - хозяйственные или административные.

Таким образом, для решения проблем становления ГЧП в России необходимо

1. Совершенствование законодательства. Впервые законопроект «О концессионных соглашениях» был принят Верховным Советом РСФСР в 1993 году, но отклонен президентом. Затем новый законопроект поступил в Государственную думу в 1995 году. Принят в первом чтении в 1996 году и до сих пор находится в режиме рассмотрения во втором чтении.

2. Внедрение в практику ГЧП концессионных соглашений. Разработка проблемы концессий ведется в стране не системно: власть сосредотачивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

3. Наличие координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сфере

законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

4. Отсутствие специалистов. Общее число специалистов в сфере государственного управления России, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры, ничтожно мало. Таких специалистов не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 19.12.1995 «О соглашениях о разделе продукции» (с изменениями на 30 декабря 2008 года)
2. [http://www.kremlin.ru/appears/2004/11/16/1748\\_type63374type63378type82634\\_79499.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2004/11/16/1748_type63374type63378type82634_79499.shtml)
3. Федеральный закон от 6.07.2005 «О концессионных соглашениях» (с изм. на 30 июня 2008 года)

## **Мониторинг социально-экономического развития территорий в контексте информационного обеспечения системы управления по результатам**

**А.А. Сидоров, П.В. Сенченко**

Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники  
г. Томск

Введение

Административная реформа сегодня стала неотъемлемой частью системы госу-

дарственного и муниципального управления в нашей стране. Трудно найти в современной России государственное учреждение, которое

бы не подверглось каким-либо элементам административной реформы. Фактически, реорганизация деятельности органов власти стала самостоятельной «отраслью» в рамках функционирования госаппарата. Бурное развитие внутриорганизационной деятельности властных структур и сектора организационно-управленческого консалтинга в части оказания консультационных услуг по вопросам построения системы процессного менеджмента свидетельствует о достаточно серьезных намерениях политического руководства страны, подкрепленных необходимыми ресурсами.

Существует мнение, что административная реформа была придумана ради имитации деятельности и придания еще большей значимости органам власти. Вместе с тем реальные выгоды от реализации запланированных мероприятий вполне очевидны и не являются простой декларацией. В рамках намеченных преобразований предусматривается осуществление, по крайней мере, двух ключевых направлений:

повышение прозрачности деятельности органов власти за счет четкой регламентации и оптимизации их организационно-функциональных характеристик;

обеспечение оценки деятельности органов власти на основе системы управления по результатам.

Каждый из обозначенных вопросов, несмотря на их взаимообусловленность, представляет самостоятельный интерес. В связи с этим в настоящей работе предлагаются подходы, ориентированные на выработку научно-практических основ формирования технологии информационного обеспечения управления по результатам, основанные на системе мониторинга административно-управленческих процессов и ключевых показателей региона.

Здесь следует отметить, что мы сознательно заменяем термин «бизнес-процесс» на более характерное для органов государственной власти понятие, предложенное в [1], «административно-управленческий процесс». К таким процессам можно отнести контроль организационно-распорядительной деятельности, контроль исполнительской дисциплины, контроль соблюдения лицензионных требований, осуществление ведомственного надзора и т.д.

Система мониторинга как методологическая основа формирования системы управления по результатам

Природа мониторинга достаточно сложна и неоднозначна, неслучайно в современной литературе мониторинг рассматривается в двух аспектах:

- как технология исследования;
- как способ информационного обеспечения управления.

Управленческая сущность мониторинга раскрывается через его функцию обслуживания процессов подготовки и принятия решений, поскольку только при наличии необходимой информации, отвечающей требованиям полноты, достоверности и своевременности, эффективно можно осуществлять планирование, организацию исполнения, контроль и регулирование административно-управленческих процессов.

Итак, мониторинг — это специальным образом сформированный инструмент информационного обеспечения управленческой деятельности для контроля, оценки, анализа и прогнозирования развития объекта управления на основе непрерывного процесса, состоящего из процедур жизненного цикла переработки информации (сбор, обработка, хранение, отображение и распространение), каждая из которых, в свою очередь, реализуется через свойственные ей методические приемы. Применяемая модель «жизненного цикла» переработки информации обеспечивает выделение строго упорядоченной совокупности элементов, описывающих эволюционное преобразование исходных ресурсов в конечные продукты системы [2]. В результате предложенное определение объединяет в себе все существующие подходы и позволяет создать целостное представление о мониторинге, основанное на триаде «цель — процесс — метод», указывающая зачем, что и как необходимо делать.

Мониторинг как инструмент управления реализуется только в определенной системе, внутренне содержание которой можно раскрыть, используя формальную модель декомпозиции социально-экономических систем. Так, в любой системе выделяют, согласно [2], следующие элементы: процесс деятельности, предмет деятельности, средства деятельности, субъекты деятельности. В системе мониторинга формальным элементам сопоставляются следующие единицы (Таблица 1).

Таблица 1 – Элементы системы мониторинга

№ пп	Формальный элемент Декомпозиции	Элемент системы мониторинга
1	Процесс деятельности	Мониторинговые процедуры
2	Предмет деятельности	Показатели мониторинга
3	Средства деятельности	Методический инструментарий реализации мониторинговых процедур; Организационный регламент; Программно-технические средства
4	Субъекты деятельности	Носители мониторинговых функций

На основании таблицы 1 формируется структурная модель системы мониторинга (рис. 1).

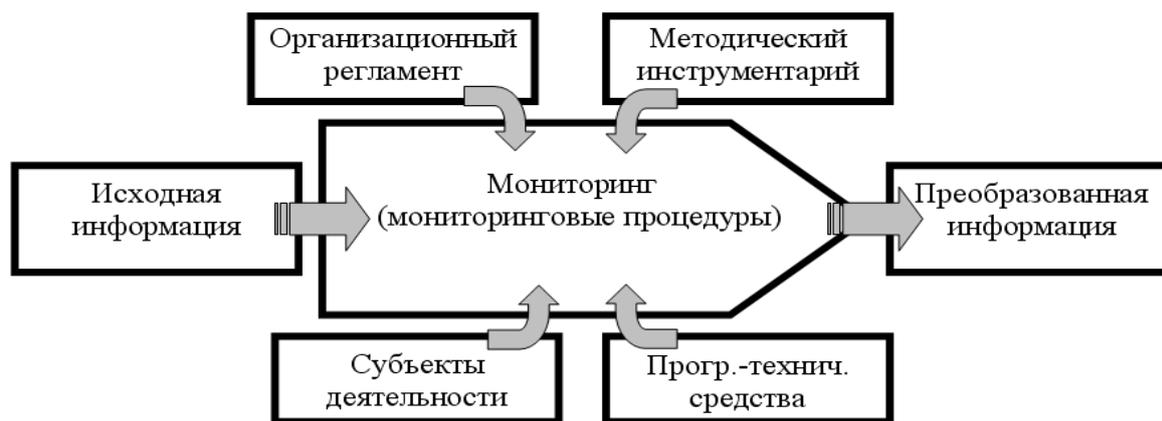


Рисунок 1 – Структурная модель системы мониторинга

Таким образом, под **системой мониторинга** понимается взаимосвязанная совокупность элементов, обеспечивающая осуществление мониторинга.

**Мониторинговые процедуры** были выделены ранее и вытекают из модели жизненного цикла обработки информации. Фактически здесь идет речь о функциональной модели системы мониторинга. **Показатели мониторинга** представляют совокупность базовых и расчетных величин, обеспечивающих представление о социально-экономической системе и изменениях в ней. Конкретный перечень формируется с учетом целей управления, критериев их эффективности и используемых методик контроля, оценки, анализа и прогноза monitored объекта.

**Организационный регламент** призван нормативно распределить полномочия (права, обязанности и ответственность) между участниками реализации мониторинговых

процедур, а также закрепить механизмы взаимодействия между ними. **Методический инструментарий** содержит описание конкретных способов сбора, обработки, хранения и отображения информации. **Программно-технические средства** позволяют повысить эффективность функционирования всей системы. Более того, именно посредством применения современных информационных технологий мониторинг, в том числе и социально-экономический, выходит на качественно иную ступень в своем развитии посредством расширения сервисных потенциалов реализации каждого этапа. В частности, существенно могут быть облегчены расчеты показателей, увеличены объемы хранимой и перерабатываемой информации, а также и выведены на новый уровень презентационные возможности, например, с помощью геоинформационных систем.

**Носителями мониторинговых функций** выступают различные организации,

структурные подразделения, а также отдельные люди. Данный элемент является крайне важным, поскольку от объема полномочий и квалификации исполнителей во многом зависит качество получаемых результатов.

Несмотря на общую прозрачность такого представления, вопрос внутреннего содержания обозначенных компонентов не является тривиальным. В связи с этим предлагается сформулировать перечень правил к организации системы мониторинга через разработку нормативной модели требований к ней.

Пусть  $P = \{p_i\}$ ,  $Z = \{z_j\}$  — множества мониторинговых процедур и обеспечивающих элементов системы мониторинга соответственно. Последовательно соотнося элементы множеств  $P$  и  $Z$ , получается нормативное множество требований к организации системы мониторинга (Таблица 2). При этом первоначально элементу  $p_i z_j$  присваивается значение равное 1, если элемент системы накладывает существенное ограничение на реализацию соответствующего этапа процесса, и 0 — в противном случае. Например, при организации мониторинга разнообразных объектов, имеющих физическую природу (метеорологический, технологический мониторинг), крайне значительными являются требования к программно-техническим средствам на этапе сбора ин-

формации, в то время как при организации системы мониторинга социально-экономического развития территорий эти ограничения не являются столь важными. После чего на содержательном уровне раскрывается суть требований.

В качестве иллюстрации модели можно привести следующие примеры синтеза требований:

$p_4 z_1$  — требования к возможностям программного обеспечения по визуализации результатов мониторинга;

$p_2 z_2$  — требования к адекватности применяемых методик оценки, анализа и прогноза социально-экономического развития;

$p_1 z_3$  — инструкции по технологии взаимодействия носителей мониторинговых функций (заказчиков с одной стороны, регистраторов, интервьюеров и т.п. — с другой, носителей информации — с третьей) на этапе сбора информации;

$p_2 z_2$  — квалификационные и профессиональные требования к сотрудникам, осуществляющим оценку, анализ и прогноз социально-экономического развития территорий.

Таблица 2 – Каркас нормативной модели требований к организации системы мониторинга

Этапы процесса мониторинга	Элементы системы мониторинга				
	1. Программно-технические средства	2. Методический инструментарий	3. Организационный регламент	4. Субъект деятельности	5. Мониторимые показатели
1. Сбор					
2. Обработка					
3. Отображение					
4. Хранение					
5. Распространение					

**Подход к программной реализации информационной технологии мониторинга показателей деятельности.**

Ведение мониторинга показателей деятельности практически невозможно осуществ-

ить без использования современных программно-информационных средств. При этом перед лицами, ответственными за мониторинг информации встает проблема консолидации собранных данных в единой системе.

Изначально добиться такого на местах зачастую практически невозможно — по причине отсутствия унифицированной системы сбора и хранения данных. Таким образом, целесообразно обеспечить разработку и внедрение в органах государственной власти информационной технологии ведения мониторинга показателей деятельности. В рамках создания и внедрения такой технологии необходимо учесть и согласовать между различными государственными учреждениями все значимые аспекты автоматизации деятельности конкретного органа власти. Необходимо обеспечить технические и правовые условия для реализации с надлежащим качеством соответствующих мероприятий, без ущерба функционирования уже используемых в настоящее время информационных систем.

Разрабатываемая информационная технология должна отвечать следующим требованиям:

- обеспечение обратной связи, как в интерактивном режиме, так и в режиме обмена off-line сообщениями;

- разграничение прав и уровней доступа к существующим функциям системы в зависимости от категории пользователя (руководитель, профильный специалист, администратор системы и т.д.);

- одновременная работа нескольких пользователей с системой, обеспечивающая отсутствие программных коллизий и информационного несоответствия;

- оптимальное быстродействие системы, обеспечивающее приемлемый отклик системы на информационные запросы пользователей;

- достоверность и актуальность выходной информации, при условии корректного и своевременного первичного ввода в базу данных системы;

- обеспечение одновременной работы с различными электронными организационно-распорядительными документами;

- использование единой базы данных региона (справочников-классификаторов адресов, предприятий, сотрудников и т.д.).

Одним из вариантов облегченного внедрения информационной технологии мониторинга показателей деятельности является использование *Web*-ориентированных систем с открытым исходным кодом — систем, перенос которых на новые программно-информационные платформы и настройка в соответствии с требованиями конкретной структуры могут быть выполнены с мини-

мальными затратами. В качестве клиентской части целесообразно использовать «тонкий клиент», при котором доступ к функциям организуется через любой предустановленный на компьютере пользователя интернет-браузер (рис. 2).

В этом случае сервер приложений системы включает в себя всю бизнес-логику приложения и может быть реализован как *Java servlet*. При этом для работы серверной части системы требуется наличие любого *Web*-контейнера коммерческого продукта (*WebSphere*, *GlassFish*, *Bea Weblogic*) либо свободно распространяемого (например, *JBoss*, *Tomcat* и др.).

Целесообразно также применение технологии объектно-реляционного отображения *Hibernate* для обеспечения доступа к базе данных системы, использование которого при разработке *Web*-ориентированных систем с открытым исходным кодом позволяет обеспечить независимость от выбора системы управления базами данных (*СУБД*) и, как следствие, использовать для внедрения уже функционирующую в организации либо свободно распространяемую *СУБД*.

Основные достоинства такого подхода, кроме возможности реализовать нетривиальную бизнес-логику обработки потока информации непосредственно на уровне сервера, можно выразить в следующем:

Пользователи, взаимодействуют с системой посредством *Web*-интерфейса, через любой Интернет-браузер. При этом нет необходимости устанавливать дополнительное программное обеспечение на рабочих станциях пользователей. Пользователь может использовать функции системы, имея практически любую программно-операционную платформу.

Пользователь может работать с системой с любого компьютера, имеющего доступ в Интернет.

Система устанавливается и обновляется только на *Web*-сервере. Таким образом, любые изменения и дополнения доступны для всех пользователей системы автоматически, без использования дополнительных трудозатрат. Система обеспечивает возможность последующей интеграции, как с существующими системами (*АИС* ведения законодательской деятельности, поддержки делопроизводства и документооборота и т.д.), так и с новыми разработками, используя принципы открытости и интероперабельности.

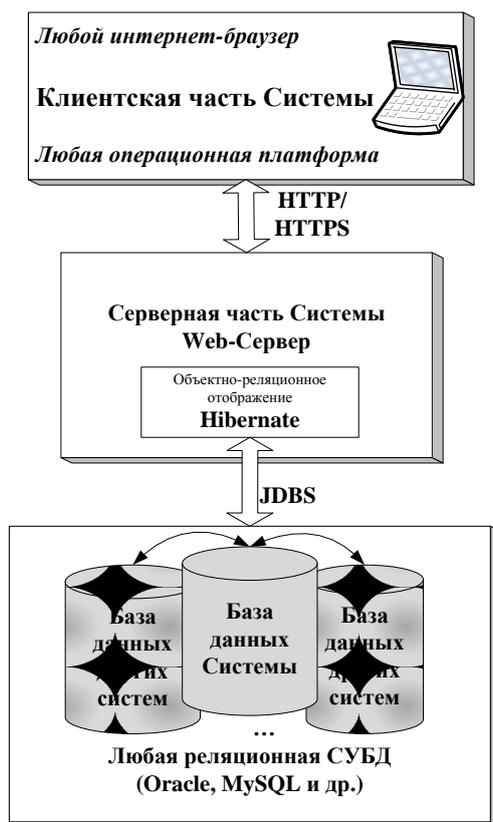


Рисунок 2 – Архитектура информационной технологии

Информационная технология мониторинга показателей деятельности может послужить базисом для системы подготовки и сбора данных, необходимых для регламентного формирования Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), что может способствовать интенсификации процессов проведения административной реформы на местах.

#### Выводы

1. Предлагаемые подходы к организации системы мониторинга достаточно хорошо вписываются в концепцию ДРОНД. По сути, описанная система представляет информационно-технологическую инфраструктуру подготовки соответствующей отчетной документации (докладов о результатах и основных направлениях деятельности).

2. На уровне субъектов Российской Федерации представляется возможным применение системы мониторинга для оценки социально-экономического положения муниципальных образований и их комплексных программ развития.

3. Применение информационных технологий при внедрении и поддержании функционирования системы мониторинга позволит повысить эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Использование web-ориентированной архитектуры при построении информационной системы позволит расширить область ее применения. Ориентация же на свободно распространяемое программно-операционное обеспечение будет способствовать удешевлению и массовому тиражированию данной разработки.

5. Автоматизация процессов мониторинга деятельности на местах, на наш взгляд, является необходимым условием достижения результатов, на которые нацелена административная реформа, проводимая в органах государственной власти Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Григорьев Л.Ю. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Модели-

рование деятельности органов власти, государственных и муниципальных организаций» [Электронный ресурс]. – М. [б.и.], 2006 – режим доступа к сайту: <http://bigc.ru/government/education/msam/>, свободный.

2. Ехлаков Ю.П. Теоретические основы автоматизированного управления: Учебник. — Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2001. – 337 с.

## **Регулирование предпринимательской деятельности на муниципальном уровне**

**М.С. Тартачаков**

Красноярский государственный аграрный университет  
г. Красноярск

Для регулирования роста производства и уровня жизни населения в современных условиях становится недостаточно рыночного механизма и конкуренции - это подтверждает опыт ряда развитых стран, которые значительно усовершенствовали государственные методы воздействия на экономику и социальную сферу. Становится очевидным, что нерегулируемое развитие существенно ограничено и бесперспективно, может привести к обострению социальных противоречий и расслоению общества.

В настоящее время большинство национальных систем рыночного типа функционируют под воздействием двух основных механизмов: макрорегулирования, которое связывают в первую очередь с мерами бюджетно-налогового и денежно-кредитного регулирования и саморегулированием хозяйствующих субъектов. Теоретические и методологические проблемы государственного регулирования национальной экономики нашли отражение в трудах Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, А.Г.Куликова, Д.С. Львова, А.Д. Некипелова, Б.А. Райзберга, Е.Г. Ясина и др. Эти работы способствовали развитию теории и методологии государственного регулирования предпринимательства. В тоже время возможности регулирования предпринимательской деятельности на муниципальном уровне требуют дальнейшего исследования.

В период кризиса происходят значительные изменения в экономической системе страны, и это тесно связано с существовани-

ем предпринимательства, изменением его активности, и с адаптацией муниципальных институтов к существованию в новых условиях. Уровень развития муниципальной экономики оказывает значительное влияние как на развитие региона, так и государства в целом.

Муниципальные образования располагают определенным территориальным и экономическим потенциалом, в то же время комплекс социально-экономических противоречий и проблем существенно обостряется именно на этом уровне.

С точки зрения системного подхода муниципальная экономика имеет определенную цель социально-экономического развития и базируется на конкретной стратегии и типе модели развития.

Предпринимательство, малый и средний бизнес на муниципальном уровне являются источником финансирования муниципального бюджета в качестве налогоплательщика, плательщика сборов и штрафов, значимость этих поступлений в бюджет с каждым годом возрастает. Ряд авторов выступает с замечаниями о величине налогов, препятствующих развитию предпринимательской активности [1, 2]. В тоже время, по сравнению с другими развитыми странами, где доля налогов в валовом доходе фирм колеблется от 25 до 45%, Россия выделяется даже более низким уровнем налогов – 27- 29 % (табл. 1).

Особой проблемой в сложившейся налоговой политике становится низкая собираемость налогов, особенно местных.