# Оглавление

# Введение

# Глава 1. Научно-аналитическое и информационное обеспечение муниципального управления

# 1.1 Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления

# 1.2 Специфика информационно-аналитической деятельности в органах местного самоуправления

# Глава 2. Информационное обеспечение органов местного самоуправления

# 2.1 Информационное обеспечение региональных и муниципальных органов власти

# 2.2 Основные направления работ по формированию региональных и муниципальных систем обеспечения информационной безопасности

# Заключение

# Список использованной литературы

# Введение

**Актуальность**. Информация всех видов имеет самостоятельную ценность, служит в качестве основы для нормативных документов, как на федеральном, так и на региональном уровне. Она имеет свои специфические закономерности функционирования и развития, способна к опережающему воздействию на государственную политику, выступает непосредственной причиной, определяющей выбор того или иного варианта политического развития, поведения различных социальных групп и отдельных граждан, перевода государственной системы в новое состояние.

Информацию в органах государственной власти можно классифицировать по разным основаниям и признакам. Например, ее можно разделить на официальную и неофициальную, общезначимую и региональную, горизонтальную и вертикальную, по содержанию и целевому назначению, возможным социальным последствиям, степени доступности, а также на основе ее соотнесения со временем (информация о прошлом, в режиме реального времени, прогнозы о будущем).

В рамках федерального или регионального органа государственной власти она рассматривается с точки зрения актуальности, достаточности и адекватности для принятия соответствующих решений.

Но важно не только создать, накопить информацию, но и передать ее, обменяться ею. Среди множества вариантов телекоммуникационных технологий бесспорным лидером за последние годы стал Интернет. Сегодня он является важнейшим элементом информационной инфраструктуры мирового сообщества. Темпы распространения Интернета носят взрывной характер, на российском рынке общедоступных телекоммуникационных сетей он вытеснил всех конкурентов.

Понятие «информационные ресурсы» определено в Законе «Об информации, информатизации и защите информации». В соответствии с ним к государственным информационным ресурсам относят находящиеся в собственности РФ и субъектов РФ отдельные документы и отдельные массивы документов, созданные за счет средств федерального бюджета.

В органах государственной власти субъектов РФ и муниципальных органах за последнее время создано большое количество различных собственных информационных ресурсов в виде массивов документов, баз данных и информационных массивов.

**Цель исследования** – рассмотреть информационное обеспечение органов государственной власти.

**Задачи исследования**:

1. Изучить информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления.
2. Проанализировать специфику информационно-аналитической деятельности в органах местного самоуправления.
3. Определить особенности информационного обеспечения региональных и муниципальных органов власти.

**Объект исследования** – информационные технологии.

**Предмет исследования** – органы местного самоуправления.

**Теоретической основой** данной работы послужили работы таких авторов, как: Михеева Е.В., Зотов В.Б., Филимонова Е.В. и других.

**Методы исследования:** анализ литературы.

**Структура работы**: работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

# Глава 1. Научно-аналитическое и информационное обеспечение муниципального управления

## 1.1 Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления

В процессе перехода от административно-командной системы хозяйствования к становлению рыночных отношений в экономике и от унитаризма к федерализму в политике субъекты Российской Федерации (далее также – регионы) получают достаточно прав и возможностей для самостоятельного хозяйствования и развития. Но вместе с правами и возможностями в регионы передаются ответственность и многочисленные риски[[1]](#footnote-1).

Несовершенство и неопределенность политического и экономического устройства переходного периода развития страны сказывается в первую очередь на социально-экономической и общественно-политической сферах деятельности регионов. Процессы подготовки и принятия эффективных решений в основных сферах деятельности органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации становятся жизненно важными. При этом качество управленческих решений в рамках системы регионального управления существенно зависит от глубины понимания ситуации и возможных альтернативных подходов к решению многочисленных проблем. Каких именно?

Прежде всего, следует выделить ряд сквозных для всех уровней содержательных проблем, информация по которым требуется в различных объемах, но непременно включает прогнозирование для подготовки предложений и решений. К этим проблемам можно отнести:

* внутриполитическую обстановку в Российской Федерации и на территории региона;
* экономическое развитие региона (формирование бюджета, стратегия развития, развитие внешнеэкономических связей и привлечение инвестиций, научно-технический прогресс, экология и т.п.);
* социальные проблемы и благосостояние населения региона (динамика уровня жизни различных слоев населения, трудовая занятость и заработная плата, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание и т.д.);
* развитие науки и культуры (в том числе развитие образования, различных сфер культурной жизни общества, печати, телевидения, искусства и т.д.);
* состояние общественного мнения по различным аспектам общественно-политической жизни региона;
* текущее взаимодействие представительной, исполнительной и судебной властей; работа со структурами власти и управления, администрациями всех уровней, регионами, хозяйствующими субъектами; работа с политическими партиями, движениями и общественными организациями.

Исследование, анализ и прогноз функционирования и развития столь сложных и слабоформализуемых систем, какими являются взаимосвязанные комплексы социальной, экономической и общественно-политической сфер жизнедеятельности регионов не может производиться на основе интуитивных представлений органов управления о конечном результате. Практика последних лет показала, что и метод прямых аналогий также слабо применим в реальных условиях, а адаптация аналогов зачастую приводит к их существенному искажению и дополнительным вложениям средств, зачастую превышающих затраты, использованные на создание самих аналогов.

Все это приводит к росту понимания региональными органами власти и управления значимости информационной и аналитической деятельности. Практически во всех региональных органах власти создаются соответствующие аналитические подразделения, совершенствуется их организационное и методическое обеспечение, улучшается материально-техническая база.

И, тем не менее, на практике подготавливаемые управленческие решения не всегда имеют достаточную аналитическую проработку, экономическое и правовое обоснование. Имеющийся теоретический и производственный потенциал отечественной науки и промышленности используется крайне неэффективно. Оставляет желать лучшего уровень методического и информационно-технологического обеспечения аналитической деятельности, процессов подготовки и принятия решений. Почти повсеместно недостаточен уровень системного проектирования больших информационных комплексов.

Информационные интересы лиц, принимающих решения в региональных органах управления определяются кругом решаемых ими вопросов, но практика показывает, что для организации эффективного информационно-аналитического обеспечения нельзя ограничиваться рамками запросов первых лиц на получение информации.

Необходимость интеграции информационной, аналитической, экспертной, прогнозной составляющей работы всех служб и структур региональных органов управления и координация их деятельности очевидны с точки зрения управляемости и ресурсной обеспеченности. Столь же очевидны и логически обоснованы принципы построения децентрализованной региональной информационно-телекоммуникационной системы. Формирование региональной информационно-аналитической системы, имеющей распределенные источники информации, распределенных пользователей и распределенные компоненты – локальные банки данных, является основной задачей в концепциях информатизации и совершенствования систем регионального управления практически всех регионов страны[[2]](#footnote-2).

Создание такой системы только малая часть решения проблем регионального управления. Непрерывное совершенствование, коррекция, стимулирование развития системы и образующих её элементов, постоянный контроль состояния, качества, актуальности информации, отслеживание, селекция возникающих информационных связей, эффективное применение возможностей системы в практике управления требуют наличия структуры для сопровождения системы.

Столь же очевидна необходимость в единой структуре, реализующей информационно-аналитическое взаимодействие, координацию региональных органов власти, региональных структур федеральных ведомств и учреждений, хозяйствующих субъектов на территории региона, организационно образующих региональную информационно-аналитическую сеть.

Сеть формируется на базе двух основных сегментов – внутреннего, включающего сети или коммуникационные узлы региональных и муниципальных органов управления и региональных структур федеральных ведомств и учреждений, и внешнего, включающего сети и коммуникационные узлы разноподчиненных и разнопрофильных информационных центров, региональных научных учреждений и учебных заведений, хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, банков, аудиторских и консалтинговых фирм, инвестиционных компаний и фондов и т.п..

Функционирование такой сети может обеспечить с минимальными затратами решение следующих задач:

* осуществление непрерывного разнопланового мониторинга ситуации в регионе, отслеживание состояния и выявление новых проблем во всех сферах жизнедеятельности;
* оперативное предоставление альтернативных вариантов решений задач управления, подготовленных с использованием различных методик, технологий, опосредованным привлечением сторонних независимых экспертов;
* формирование информационного фонда с широким спектром материалов по различным проблемам и создание условий для оперативного сетевого открытого или регламентированного доступа к этим материалам.

Абоненты сети помимо права доступа к ресурсам сети, должны нести определенные информационные обязанности, соблюдать правила и регламенты, соответствовать техническим и организационным требованиям. В целом информационно-аналитическая сеть должна представлять собой информационный образ региона, адекватно отражающий реальную и ретроспективную ситуацию, особенности и тенденции развития региона и отдельных сфер его жизнедеятельности.

Структуре призванной выражать интересы, координировать деятельность и организовывать решение конкретных задач для региональных органов управления при создании и сопровождении региональной информационно-аналитической системы естественно вменить в обязанности и следующие функции:

* формирование и проведение в регионе общей политики информатизации, максимально учитывающей интересы органов управления и привлекательной для всех участников разнообразных региональных программ и проектов, как потенциальных абонентов информационно-аналитической сети;
* формулирование принципов и формирование общего для региона информационно-телекоммуникационного пространства с тенденцией к унификации технологий и требований при обеспечении интеграции государственных и иных информационных ресурсов;
* создание и обеспечение системы информационной безопасности, регламентации доступа к информационным ресурсам;
* разработка общих критериев соответствия, регламентов представления, форм, протоколов и иных формализованных требований к материалам, размещаемым в пространстве доступа информационно-аналитической системы;
* администрирование, нормативное правовое обеспечение деятельности информационно-аналитической системы[[3]](#footnote-3).

Система информационно-аналитического обеспечения должна строиться на основе анализа предметной области регионального управления и выделения приоритетных программно-целевых установок. Для подавляющего большинства регионов в настоящее время это следующий перечень вопросов:

* создание оптимальных условий для эффективного функционирования хозяйствующих субъектов в регионе, улучшение основных экономических показателей, увеличение занятости населения;
* привлечение в регион внешних инвестиций, поддержка наиболее значимых инновационных проектов;
* планирование и увеличение налоговых поступлений, стабилизация финансово-бюджетной сферы региона, эффективное управление и контроль финансовых потоков;
* развитие инфраструктуры и эффективное управление системами социального обеспечения, здравоохранения, образования, жилищно-коммунальным хозяйством, транспортом и т.п.;
* создание и поддержание стабильности общественно-политической ситуации в регионе;
* охрана правопорядка и эффективная борьба с преступностью;
* эффективное использование природных ресурсов, решение проблем экологии.

Под решение этих постоянных задач необходимо строить и систему информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти и управления в регионах. При этом необходимо рассматривать три возможных режима принятия решений:

* решение управленческих задач стратегического характера, связанных, как правило, с перспективами развития региона, стабильностью и преемственностью власти;
* решение управленческих задач оперативного, тактического характера, ориентированных на текущее организационное и финансово-ресурсное обеспечение выполнения планов и проектов;
* решение чрезвычайных, экстремальных управленческих задач, связанных с необходимостью предотвращения и устранения последствий воздействия разрушительных природных или техногенных факторов, возникновением и неконтролируемым развитием острых социально-политических проблем и конфликтов.

Каждый из указанных режимов принятия решений нуждается в информационно-аналитической поддержке.

Стратегический уровень предполагает выявление проблемных областей в различных сферах жизнедеятельности региона, анализ и прогноз долгосрочных тенденций его социально-экономического развития; анализ и прогноз общественно-политических тенденций и создание системы уравновешивания различных проявлений политической активности. На данном уровне генерируются методы решения проблем, разрабатываются концептуальные подходы, оптимизируются модели и сценарии развития региона.

На оперативном уровне производится мониторинг и анализ текущего состояния элементов социально-экономической и общественно-политической сфер региона, формируются планы реализации концепций, моделей и сценариев развития региона, осуществляется оперативный контроль и корректировка выполнения планов и проектов.

Чрезвычайное управление предполагает одновременно прогнозирование и предотвращение экстремальных ситуаций, создание сценариев их возникновения и развития, непрерывный мониторинг характеристик и показателей потенциально опасных природных, техногенных социально-политических факторов и обеспечение организационно-технических вопросов осуществления управления в экстремальных условиях[[4]](#footnote-4).

Система информационно-аналитического обеспечения управления должна также учитывать специфику данного региона – отраслевую структуру производства, приоритетные направления развития экономики, наличие ресурсов, инфраструктуру обеспечения экономики и управления, демографические и миграционные особенности региона.

На территории региона осуществляют свою деятельность федеральные структуры. Органы регионального управления во взаимодействии с федеральными структурами, координируют информационно-аналитическую деятельность, создают информационные ресурсы общего пользования, обеспечивают информационную безопасность, осуществляют информационный обмен. Информационные потребности федерального и регионального уровня обычно находятся в различных плоскостях, поэтому важной задачей регионального управления является оптимизация информационных связей, усилий и затрат на обеспечение сбора, обработки и представления информации на федеральный уровень.

## 1.2 Специфика информационно-аналитической деятельности в органах местного самоуправления

Специфика информационно-аналитической деятельности в органах власти и управления состоит в том, что она является элементом системы и процесса управления. Поэтому данная деятельность имеет преимущественно прикладной, а не теоретический характер, в ней преобладают внутренние ограничения системы по времени подготовки материалов, их полноте, достоверности, обоснованности, ответственности исполнителей. Соответственно, основное внимание уделяется не столько глубине и оригинальности проработки проблем, сколько их оперативности и эффективности. По сути это работа распределенных, постоянно возникающих и распадающихся, в зависимости от текущей задачи, экспертных коллективов[[5]](#footnote-5).

Учитывая широчайший спектр проблем и ограниченные ресурсы, невозможно содержать в штате высокопрофессиональных специалистов по всем направлениям. Поэтому органам управления очень важно иметь под рукой перечень сторонних экспертов в различных областях, возможности и ресурсы для оперативного привлечения их к обсуждению возникших проблем, разовым консультациям. Такая постановка вопроса предполагает наличие в органах власти и управления людей или структур в круг обязанностей которых входит профессиональная формулировка задач, организация аналитических исследований, подбор и координация экспертов, реализация экспертных процедур и технологий, обобщение материалов, представление результатов лицам, принимающим решения.

Практически все понимают, что в основе аналитической и экспертной деятельности лежит информация. Созданию информационно-аналитических служб в регионах обычно сопутствует разработка и реализация концепций, программ и проектов региональной информатизации. Этот этап “плановой информатизации” полезен уже оттого, что информатизация осуществляется не как прихоть технических специалистов, а как потребность реальных потребителей, которые определяют и формируют информационные потоки, задают характер, частоту поступления, объемы информации, представляют, какая информация необходима для подготовки и принятия решений.

Очень часто на региональный уровень реплицируется деятельность федеральных структур. На высших уровнях государственной власти также есть информационно-аналитические подразделения, действующие с различной степенью активности и очевидности для регионального уровня. Их функции и структуры постоянно видоизменяются, но тем не менее постепенно обретают стройность и устойчивость.

Особенностью их деятельности является тот факт, что в центральном аппарате высших органов государственной власти успешность и эффективность аналитической деятельности напрямую зависит от регулярности постановки исследовательских задач со стороны руководства. Если постоянная обратная связь между руководством и аналитиками отсутствует, то служба начинает работать по своему собственному плану, часто не отвечающему потребностям ситуации. По законам аппаратной жизни подобные взаимоотношения с руководством через некоторое время приводят к существенному падению значимости информационно-аналитического подразделения и возникает иллюзия отсутствия соответствующей потребности[[6]](#footnote-6).

На самом деле, необходимо осознавать, что в различные периоды времени текущая форма задач может изменяться и государственная мудрость состоит, в том числе, и в способности высших руководителей менять темп и ставить не только чрезвычайные и среднесрочные задачи, но и задачи стратегического прогноза и планирования. Полагаю, что с течением времени так и произойдет, поскольку включение информационно-аналитических подразделений в структуру органов власти и управления явление достаточно новое для практики руководства, а значит то формы и методы их работы, место и роль в подготовке решений определятся постепенно.

Существенное развитие получили информационно-аналитические услуги, предоставляемые в глобальной сети российскими информационными фирмами. Доступ к большим объемам газетной информации, материалам информационных агентств и специализированных информационных служб сочетается с предоставлением консультационных услуг, возможностью подборок информации по заданным рубрикам. Эти услуги являются платными и пока весьма дорогостоящими, что определяет достаточно узкий круг клиентов данного сегмента информационного рынка.

Постепенное развитие и организационное оформление информационно-аналитической деятельности требует совершенствования структур, технологий, методологии и методик ее проведения. У региональных органов власти и управления нет возможности заказывать академическим институтам долговременные и дорогостоящие теоретические исследования. Обычно речь идет о привлечении отдельных экспертов или небольших сложившихся группах исследователей, способных применить знания и технологии в совместной работе с сотрудниками информационно-аналитических подразделений. Одновременно существенно повышаются требования к общей эрудированности, осведомленности, обучаемости, мобильности, разносторонности специалистов профильных и отраслевых служб и структур органов управления, которые по сути являются постоянно действующими экспертами на своих рабочих местах[[7]](#footnote-7).

Актуальным становится четкое взаимодействие информационно-аналитических структур всех уровней государственного управления. Все активнее устраняется из практики регионального управления дублирование работ по сбору, обработке, хранению однотипной информации. К решению информационных и экспертно-аналитических задач подключатся региональные структуры федеральных ведомств. При этом на практике возникают достаточно непростые вопросы, связанные с полномочиями, ответственностью, подчиняемостью, согласованностью действий, отчетностью, которые решаются регионами по разному. Характерным примером такой региональной структуры федерального ведомства являются информационно-аналитические центры ФАПСИ.

Взаимодействие осуществляется на уровне предоставления регионам доступа к информационным ресурсам федерального уровня, что обеспечивается имеющейся в ФАПСИ системой передачи данных, которая позволяет рассылать сообщения по электронной почте, осуществлять информационный обмен регионов друг с другом, иметь доступ к информационным фондам ФАПСИ и других ведомств. Наиболее активно используются системы предоставления информационных бюллетеней, аналитических обзоров, телефонных справочников, социально-экономической статистики, правовые базы данных.

Вместе с тем, необходимость повседневной работы, заставляет региональные информационно-аналитические службы в ряде случаев существенно опережать в развитии технологические возможности предоставляемые и прогнозируемые для предоставления ФАПСИ. Более того, достаточно часто региональные органы управления вынуждены оказывать техническую и организационную поддержку РИАЦ ФАПСИ. Помимо прочего, данные факты указывают на слабую согласованность программ развития информационно-аналитических структур федерального ведомства в регионах[[8]](#footnote-8).

Очень часто в регионах словосочетание “информационно-аналитическая” по отношению к некоторой информационной системе, как правило, просто следует из названия службы, которая ее сопровождает и использует в своей работе. Набор технологических возможностей при этом обычно не выходит за рамки групповой работы над документами, поиска в информационных и справочных базах данных.

Расширение функционального набора до возможностей проведения автоматизированных аналитических исследований обычно связывают с обеспечением математического моделирования ситуаций. Пока накопленный опыт фундаментальных научных и практических работ, как отечественный, так и зарубежный слабо используется в органах государственного управления.

Это связано преимущественно с тем, что при разработке сложных математических моделей решаемые задачи и критерии оценки результатов решений обычно формулируются заранее. В практике проведения аналитических исследований в органах государственной власти и управления, особенно в сфере общественно-политических и социально-экономических проблем, наибольшую трудность в организации исследования составляет именно постановка и формулирование проблемы. Обычно постановка проблемы производится на вербальном уровне в виде качественного описания ситуации. Соответственно, расплывчатость описаний и нечеткость целей определяет и высокую степень зависимости от субъективных особенностей постановщика задачи аналитического исследования и от субъективных критериев оценки результатов принимаемых решений, а также характеризуется сильным влиянием на процесс подготовки и принятия решений элементов интуитивного характера[[9]](#footnote-9).

Использование информационных технологий также возможно при проведении аналитических исследований, основанных на накоплении и представлении эвристических экспертных знаний и прецедентов с ситуационными аналогами. Основной проблемой при этом является также объективная оценка получаемых результатов и возможность дальнейшего использования созданной информационной системы независимо от экспертов, принимавших участие в отработке технологии и создании информационной базы прецедентов.

Возможность замены эксперта при принятии решений в строго регламентированных проблемных областях предполагается в интеллектуальных информационных системах, особенно в классе экспертных систем, основанных на знаниях. При этом задачи решаются в пределах некоторой параметрически управляемой инструментальной оболочки и априорно создаваемой базы знаний. В таких системах возможность оперативного изменения базы знаний сильно ограничена, поскольку может привести к невосстанавливаемому нарушению работоспособности системы. В свою очередь это существенно ограничивает возможность использования экспертных систем в аналитической практике органов управления.

Таким образом, на информационно-аналитические подразделения региональных органов управления чаще возлагается информационное обеспечение, постановка задач, подбор и координация деятельности привлеченных экспертов, представление результатов аналитического исследования, нежели непосредственно реализация высоких аналитических технологий. Тем не менее, аналитические функции априорно присущи информационным структурам. Создание полноценной информационной среды требует оценки значимости, достоверности, полноты источников информации.

Необходимость постоянного получения актуальной информации заставляет отслеживать и анализировать качество получаемой информации, создавать собственные информационные аналитические продукты для осуществления информационного бартера. Постоянной функцией является также селекция и интерпретация информации, предоставляемой лицам, принимающим решения.

Сущность данной работы состоит в том, что принятие решений осуществляется конкретными людьми под воздействием практически бесконечного числа внешних и внутренних факторов. Решения принимаются не только на основе жесткой логики, но и с учетом интуитивно понимаемых постулатов человеческого поведения, мышления, этических и эстетических воззрений, законов гармонии. Учесть и реализовать эти аспекты в виде информационных технологий сейчас невозможно, да вряд ли и необходимо.

Необходимо также принимать во внимание значительное влияние отклоняющих факторов в процессе подготовки и принятия решения. Недостаточно определить проблему, провести её декомпозицию и с помощью известных методов сгенерировать варианты решения. Отклонения от общего плана подготовки вариантов решения могут появиться на любой стадии и определяться, например, ситуационным появлением новых интересных альтернатив, степенью доступности необходимой информации на различных стадиях процесса, изменением оценочных критериев важности информации, привлечением дополнительных источников знаний, использованием новых определений и понятий, трудностями с построением спецификаций или уточнением формулировки проблемы.

В подобных случаях возможность оперативного доступа к достоверной информации ценится гораздо выше, чем научная проработка и обоснованность модели проблемы и ситуации. И обеспечение постоянного актуального состояния информационных ресурсов, каналов связи, нормальных человеческих контактов с коллегами, знание специфики и нюансов профессиональных интересов и предпочтений сторонних экспертов являются очень важной составляющей в работе информационно-аналитических подразделений органов управления[[10]](#footnote-10).

В целом же практика работы региональных информационно-аналитических служб показывает необходимость и обоснованность применения нетрадиционных подходов при использовании информационных систем для аналитических исследований.

Практикам также известно, насколько важно, особенно действуя в сжатых временных рамках, обеспечить в пределах одной службы замкнутый цикл подготовки информации для принятия решения. Знание истории вопроса, информационных прецедентов, возможность заранее представить эффект от применения отработанных процедур и связей, – все это позволяет существенно сократить и специализировать набор базовых показателей и упростить определения для сбора информации.

Кроме того, становится возможным уменьшить время поиска, классификации и обработки информации, а также иметь до начала процедуры анализа положительные и отрицательные примеры решения аналогичных задач. Все это позволяет не только повысить эффективность работы информационно-аналитической службы, но и увеличить достоверность, обоснованность, ценность прогнозов и рекомендаций.

Замкнутость цикла подготовки информации предполагает не только информационный и экспертно-аналитический, но и технологический и технический аспекты деятельности службы. Последнее крайне важно, поскольку современные информационные технологии позволяют реализовать присущий им высокий уровень возможностей только при соответствующем уровне проектирования, генерации и сопровождения информационной системы.

Под технологическим обеспечением подразумевается не столько наличие компьютеров, сетей, средств связи и программного обеспечения, сколько использование их в качестве единой системы специальных программно-аппаратных средств, позволяющей осуществлять подготовку заданий, непосредственно поиск, предварительную обработку, хранение необходимой информации в автоматизированном режиме.

В пределе указанные требования сводятся к возможности информационно-аналитической службы иметь в произвольный период реального времени открытый доступ к информационным ресурсам. Наиболее естественным путем при этом считается создание собственных баз данных, создаваемых для решения конкретных задач.

Однако сбор и хранение всей доступной информации с использованием собственных ресурсов однажды сталкивается с финансовыми и техническими ограничениями. Процедуры дополнительной предварительной обработки, сжатия и фильтрации информации неизбежно приводят к ее излишней формализации и потере информационной насыщенности. К тому же, как уже указывалось, в реальной обстановке достаточно часто вводятся совершенно непредвиденные ранее новые условия, атрибуты, требования к решаемой задаче и выхолащивание собственных информационных ресурсов может отразиться на качестве предлагаемых вариантов решений[[11]](#footnote-11).

Исходя из подобных соображений и учитывая современный уровень развития телекоммуникационных технологий региональные службы в информационно-аналитической деятельности придерживаются принципов работы с распределенными информационными ресурсами. Это означает, что сама служба непосредственно создает и сопровождает на собственных технических средствах лишь необходимые ей для текущей работы информационные ресурсы, а ко всем прочим организует при необходимости “онлайновый” доступ.

Все возможные информационные контакты при этом можно разделить на две группы – открытые и закрытые.

К открытым относятся все контакты, находящиеся за пределами возможностей регламентации доступа со стороны информационно-аналитической службы, или других служб, обеспечивающих требования информационной безопасности. По большей части для организации такого доступа используются возможности глобальных сетей общего пользования типа . Спектр доступных с рабочего места и используемых информационных источников при этом очень разнообразен и включает в себя базы данных информационных агентств, электронные версии средств массовой информации, специализированные информационно-поисковые системы, серверы и сайты федеральных органов власти и ведомств, внешние ресурсы региональных органов управления и т.п.

К закрытым относятся информационные контакты внутри локальных сетей и информационных систем региональных органов власти и управления, на физическом уровне изолированных от глобальных сетей, а также доступ к федеральным и региональным информационным ресурсам по специальным каналам передачи данных.

Очень часто встречается мнение, что подобное разграничение доступа на уровне региональных органов управления является излишней перестраховкой, что содержание информационных ресурсов региональных властей не представляет интереса. Это мнение ошибочно. Для практики информационно-аналитической работы серьезного уровня нет незначимой информации. Любая открытая информация может подтверждать или опровергать те или иные положения закрытой информации; являться ее составной частью; содержать персональные сведения или характеристики, необходимые для дальнейшей работы по конкретному субъекту и т.п.[[12]](#footnote-12)

Существенный интерес представляют собой интегрированные в общую систему информационные ресурсы различных реестров, регистров, кадастров, причем не столько даже для иностранных разведок, сколько для местных преступных элементов.

Информационно-аналитические службы постоянно находятся в тисках противоречия между количеством и качеством информации. С одной стороны налицо постоянный избыток информации, которую невозможно ни просмотреть, ни усвоить, ни проанализировать. С другой стороны, информации, необходимой и достаточной для грамотного прогноза или генерации вариантов управляющего решения всегда не хватает.

В связи с этим информационные источники должны соответствовать определенным требованиям и критериям качества. Такими критериями являются полнота, актуальность, достоверность, доступность информации. Для внутренних информационных источников закрытых систем важны также требования унификации форм, форматов, протоколов, регламентов представления информационных ресурсов, возможность однозначной идентификации источника информации.

Максимально используя повсеместно происходящие процессы информатизации, в том числе, инициируя и реализуя концепции, программы и проекты информатизации отдельных сфер деятельности региональных органов власти и управления, участвуя в проектировании и сопровождении информационных систем, информационно-аналитические службы могут создать необходимые условия для дальнейшей эффективной работы.

В последние годы можно отметить наличие существенной активности по созданию, реорганизации, расформированию, интеграции и дифференциации функций аналитических структур на всех уровнях власти и управления. Например, в Новосибирской области с приходом нового губернатора аналитическое управление прекращает существование, а в Удмуртии вновь избранный Президент создает крупное аналитическое управление.

Такие факты одновременно говорят и о явном понимании необходимости таких структур и функций для управления, и об отсутствии канонов, о разнообразии принципов организации подобных структур, существенном разбросе форм и методов осуществления аналитической деятельности, специфике личности конкретных руководителей, их способности определять цели и ставить задачи для этих структур.

У региональных органов управления постоянно возникает также необходимость в рассмотрении и корректировке с учетом приобретенного опыта роли информационно-аналитических служб, информационно-коммуникационных ресурсов в управлении. Очень интересны для практиков вопросы использования современных информационных технологий и экспертных методов для аналитических исследований и принятия решений на региональном уровне, возможности непосредственного рабочего взаимодействия информационно-аналитических служб и специалистов регионального и федерального уровней.

До сих пор не потеряли актуальности высказываемые уже много лет предложения:

* по созданию координационного совета по методологии аналитической деятельности в органах власти и управления;
* по периодическому проведению совещаний и семинаров для регионов с участием представителей аналитических служб всех уровней и научно-исследовательских организаций;
* по упорядочению организационных форм взаимодействия информационно-аналитических структур; обобщению имеющегося опыта аналитической деятельности;
* организации системы обмена аналитическими и методическими материалами; по централизованному обеспечению информационно-аналитических служб соответствующими информационными технологиями, необходимой информацией, программно-техническими и информационно-коммуникационными ресурсами, в том числе обеспечению региональных органов управления статистической информацией на безвозмездной основе в рамках федеральной статистической программы;
* созданию геоинформационной системы для органов государственной власти, интеграции картографической информации из федеральных и региональных источников информации;
* плановому обучению и повышению квалификации специалистов.

Опыт работы информационно-аналитических структур на всех уровнях обозначил целый комплекс проблем, без решения которых дальнейшее развитие будет затруднено.

К числу первоочередных проблем можно отнести:

* разделение и фиксация ответственности информационных источников за полноту, достоверность, актуальность информационных ресурсов; определение режимов, протоколов, форматов, регламентов информационного обмена внутри государственных структур всех уровней;
* установление правового статуса, оценка, страхование, продажа информационных продуктов на основе информационных ресурсов, отнесенных к государственным;
* разработка и реализация общих принципов создания, функционирования и координации ведомственных информационных систем.

Для повышения эффективности работы аналитических и информационно-технологических служб необходимы согласованные решения как на межрегиональном, так и на федеральном уровне. Остается актуальной необходимость координации дальнейшего развития и использования региональных и федеральных информационно-коммуникационных систем, составляющих сегодня элементы единого информационно-аналитического пространства органов государственного управления. Все эти проблемы можно решить только совместными усилиями федеральных и региональных органов власти.

**Глава 2. Информационное обеспечение органов местного самоуправления**

## 

## 2.1 Информационное обеспечение региональных и муниципальных органов власти

Управление регионом сводится к решению нескольких комплексов самостоятельных задач, взаимосвязанных единством стратегических целей: определение приоритетов развития региона, разработка стратегии социально-экономической эволюции, формирование консолидированного бюджета и контроль за его исполнением, управление социальной сферой, содействие деятельности и регулирование отношений хозяйствующих субъектов региона, управление использованием региональных ресурсов.

Основой информационного обеспечения задач управления являются первичные информационные ресурсы, характеризующие регион или муниципальное образование как объект, обладающий природно-географическими, социально-демографическими, экономическими, инфраструктурными и иными характеристиками и особенностями. На базе этих ресурсов осуществляется обработка и агрегирование данных по объектам, субъектам, функциям, процессам и др. Готовится аналитическая, прогнозная, справочная, другая агрегированная информация, необходимая органам власти как для оперативного мониторинга социально-экономической ситуации в регионе и стране, так и для выработки стратегии управления[[13]](#footnote-13).

В течение 3-5 лет в региональных и муниципальных органах управления субъектов РФ было создано большое количество разнообразных информационных ресурсов в виде массивов документов, баз данных и информационных массивов функциональных автоматизированных информационных системах (АИС), эксплуатируемых в основном на базе локальных вычислительных сетей. Ведомственные подразделения региональных органов управления и органы местного самоуправления зачастую формируют информационные ресурсы независимо друг от друга, действуя либо в инициативном порядке, либо в рамках федеральных программ ведомственного характера[[14]](#footnote-14).

Основные направления развития информационных ресурсов региональных органов управления проиллюстрированы следующими примерами.

Создание системы информационного обеспечения руководителей администрации Ярославской области осуществляется в строгом соответствии с областным Законом «Об информационном обеспечении органов власти Ярославской области» и постановлением губернатора «О политике в сфере информатизации». Формирование ИР осуществляется путем интеграции разноаспектной управленческой информации на каждом уровне. Сеть органов государственной власти Ярославской области возглавляют Управление информатизации и технических средств и Аналитический центр.

Аналитический центр ведет системы информационного анализа, важнейшими из которых являются:

* информационно-графическая система анализа региональной инфраструктуры «TERRA» - систематизированный свод данных о земельных, водных, лесных ресурсах, сырьевых источниках, промышленном и сельскохозяйственном комплексе, объектах социальной сферы;
* информационная система анализа экономической и финансовой деятельности хозяйствующих субъектов «FACT», которая содержит сведения о более чем 300 крупнейших предприятиях и фирмах области, определяющих экономическую ситуацию в регионе;
* эталонная база данных нормативных актов Ярославской области – БД «АСТ»;
* информационно-поисковая система «Ярославия», выполненная в технологии гипертекста с элементами мультимедиа;
* система социологического мониторинга в регионе.

По заказам администраций в Туле, Калуге и Серпухове созданы электронные экологические базы данных, которые используются административно-управленческими структурами городов, госархитектурой, санитарно-эпидемиологическими службами, налоговыми инспекциями, службами охраны окружающей среды, проектами и научно-исследовательскими институтами региона.

В Краснодаре совершенствование информационного обеспечения связано с начавшейся земельной реформой и приватизацией объектов недвижимости, их систематизацией, анализом и регистрацией. Руководство города поставило задачу объединения информационных ресурсов территории в единый блок по недвижимости. В стадии формирования и оптимизации находятся ресурсы:

* департамента информационных ресурсов мэрии, который становится организационно-аналитическим центром по информации мэрии;
* департамента по муниципальным ресурсам, который ведет реестр муниципальных объектов недвижимости (зданий, сооружений);
* земельного кадастра Городского комитета по земельным ресурсам и землеустройству, который работает в тесном сотрудничестве с органами архитектуры и градостроительства и федеральным земельным органом;
* бюро технической информатизации города, которое имеет огромные объемы информации по объектам недвижимости, в основном индивидуальной застройки.

В Воронежской области под руководством Комитета по информационным ресурсам и коммуникациям при администрации региона начал выпускаться сборник «Информационные ресурсы Воронежской области», в котором собраны ресурсы, продукты, услуги, технологии и органов власти, организаций, предприятий и фирм, расположенных на ее территории.

В регионах России создаются кадастры и базы данных о природных ресурсах и экологии. В части использования региональными органами власти и управления внешней (нерегиональной) информации большую роль играют различные информационные службы, как государственные, так и коммерческие, а также ИР межрегиональных телекоммуникационных сетей, предлагающих на территории региона комплексы своих услуг и продукции.

Важным направлением для совершенствования информационного обеспечения территориальных органов власти и управления является внутритерриториальная интеграция и оптимизация ИР региона независимо от формы собственности этих ресурсов и статуса владельцев, так как только в этом случае обеспечиваются комплексность, оперативность, полнота и актуальность информации, необходимой для жизнедеятельности региона и его органов власти и управления в первую очередь.

## 2.2 Основные направления работ по формированию региональных и муниципальных систем обеспечения информационной безопасности

Эффективность функционирования региональных социально-экономических комплексов и систем управления напрямую зависит от состояния информационной безопасности региона, под которой обычно понимается состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование и развитие в интересах граждан, организаций и государства. Обеспечение информационной безопасности связано с защитой прав личности, общества, государства на поиск, получение и распространение достоверной информации любым законным способом, на неприкосновенность частной жизни, личную, семейную и государственную тайну, на сохранение и приумножение культурных и духовно-нравственных ценностей, исторических традиций и норм общественной жизни[[15]](#footnote-15).

Решение столь сложных задач немыслимо без участия в системе обеспечения информационной безопасности России ее региональных и муниципальных образований.

К основным направлениям деятельности по обеспечению информационной безопасности региона, сформулированным на основе анализа содержания Концепции информационной безопасности Российской Федерации, а также Концепции обеспечения безопасности и устойчивого развития Воронежской области, на наш взгляд, относятся:

* формирование, наращивание и рациональное управление государственными и муниципальными информационными ресурсами;
* выявление угроз информационной безопасности и их источников;
* обеспечение информационных прав личности, общества, органов государственной власти и местного самоуправления, их защита от негативных информационных воздействий, т. е. организация информационного обмена с внешней средой, не наносящего ущерб безопасности субъектам региона и субъектам внешней (по отношению к региону) среды;
* защита информации, отнесенной в законном порядке к категории ограниченного доступа (составляющей тайну), от угроз ее утечки к недружественным субъектам, в том числе в результате незаконного ведения технической разведки и несанкционированного доступа к информации;
* защита информации (независимо от категории доступа к ней и формы представления) от угроз нежелательных, несанкционированных и непреднамеренных воздействий.

Указанные направления должны реализоваться конкретными видами деятельности, выполняемыми различными органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями в соответствии с их компетенцией.

Взаимосвязь направлений деятельности по обеспечению информационной безопасности и сложности возникающих проблем, требует скоординированных действий в этой сфере. Такая координация не может быть выполнена только органами федеральной исполнительной власти. Более целесообразно иметь систему координации деятельности в области обеспечения информационной безопасности, распределенную по уровням федерального, регионального и местного управления, отражающую структуру научно-технических и социально-экономических проблем в области информационной безопасности[[16]](#footnote-16). К основным координируемым проблемам на региональном и муниципальном уровне предлагается отнести:

1. Прогнозирование угроз информационной безопасности и последствий их реализации в регионе. Разработку моделей таких угроз применительно к различным направлениям обеспечения информационной безопасности для использования потребителями независимо от их ведомственной принадлежности.

2. Разработку законодательно-правового обеспечения защиты информационных ресурсов Субъекта Российской Федерации, а также муниципальных информационных ресурсов, в том числе - различных видов конфиденциальной информации.

3. Разработку и реализацию единой политики в области систематизации, учета и обеспечения доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам региона.

4. Создание и совершенствование общедоступных информационно-телекоммуникационных средств и систем в регионе.

5. Выявление и пресечение (локализация) распространения ложной и недостоверной информации, специальных информационно-психологичес-ких воздействий на граждан, органы государственной власти и местного самоуправления по различным каналам.

6. Развитие региональных и муниципальных систем защиты информации от технических разведок и от ее утечки по техническим каналам.

7. Проведение согласованных мероприятий по охране и обеспечению живучести важнейших объектов информационной инфраструктуры региона в условиях угрозы терроризма.

8. Подготовку и повышение квалификации специалистов в области информационной безопасности.

Каждая из перечисленных проблем требует специфических подходов и методов решения. Общая координация решения перечисленных проблем может осуществляться Научно-техническим советом по проблемам информационной безопасности администрации Субъекта Российской Федерации, а решение конкретных организационных и технических вопросов координации целесообразно возложить на наиболее компетентные предприятия, учреждения и организации региона по каждой из проблем. Для этого при них могут быть созданы соответствующие координационные советы.

В настоящее время работы по формированию региональных систем обеспечения информационной безопасности начаты в ряде регионов России. Их основу могут составлять региональные системы защиты информации, созданные и функционирующие в Воронежской, Ростовской, Волгоградской областях, в Санкт-Петербурге, в Краснодарском и Ставропольском краях, в других субъектах Федерации.

# Заключение

Государственные информационные ресурсы – это ресурсы, которые как элемент имущества находятся в собственности государства.

Государственные ресурсы делятся на следующие группы:

* федеральные ресурсы;
* информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ;
* информационные ресурсы субъектов РФ.

Государственные информационные ресурсы, являясь важнейшим фактором, влияющим на выполнение всех функций государства, обеспечивают выполнение следующих основных задач:

* государственного управления;
* обеспечение прав и безопасности граждан;
* поддержки социально-экономического развития страны, развития культуры, науки, образования и т.д.

Ряд федеральных органов управления можно назвать чисто «информационными», поскольку их главной задачей или, по крайней мере, одной из главных задач является формирование государственных информационных ресурсов. В число этих органов входят: Министерство культуры РФ, Государственный комитет РФ по статистике (Госкомстат), Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт), Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) и др.

Особое место среди универсальных «информационных» ведомств занимает Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ), формирующее информационные ресурсы для высших органов власти. ФАПСИ генерирует более 40 баз данных по очень широкому тематическому спектру и на основе самых разнообразных источников, включая данные Госкомстата, СМИ, ведомственных и региональных источников, а также на основе деятельности собственных информационных служб.

Государственные информационные ресурсы могут быть разделены на две группы:

1. информационные ресурсы, предназначенные для решения задач конкретного органа управления определенного звена;
2. информационные ресурсы, ориентированные на внешнего использователя.

Ресурсы второй группы формируются, как правило, информационными или информационно-аналитическими структурами. Если они имеют общее методическое руководство, схожие задачи, решаемые на основе единых нормативных документов, то они могут быть названы государственными информационными системами.

# Список использованной литературы

1. Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2007.
2. Благовещенская М.М., Злобин Л.А. Информационные технологии систем управления технологическими процессами. – М.: Высшая школа, 2005.
3. Васильев А.А. Система муниципального управления. – М.: КноРус, 2010.
4. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2007.
5. Киселев Г.М., Бочкова Р.В., Сафонов В.И. Информационные технологии в экономике и управлении. – М.: Дашков и Ко, 2009.
6. Михеева Е.В. Информационные технологии в профессиональной деятельности. – М.: Академия, 2008.
7. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – М.: Юнити-Дана, 2010.
8. Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. – М.: Форум, Инфра-М, 2009.
9. Филимонова Е.В, Информационные технологии в профессиональной деятельности. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009.
10. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009.

1. Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2007. – с. 86. [↑](#footnote-ref-1)
2. Благовещенская М.М., Злобин Л.А. Информационные технологии систем управления технологическими процессами. – М.: Высшая школа, 2005. – с. 128. [↑](#footnote-ref-2)
3. Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2007. – с. 108. [↑](#footnote-ref-3)
4. Благовещенская М.М., Злобин Л.А. Информационные технологии систем управления технологическими процессами. – М.: Высшая школа, 2005. – с. 135. [↑](#footnote-ref-4)
5. Киселев Г.М., Бочкова Р.В., Сафонов В.И. Информационные технологии в экономике и управлении. – М.: Дашков и Ко, 2009. – с. 107. [↑](#footnote-ref-5)
6. Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2007. – с. 134. [↑](#footnote-ref-6)
7. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – М.: Юнити-Дана, 2010. – с. 74. [↑](#footnote-ref-7)
8. Михеева Е.В. Информационные технологии в профессиональной деятельности. – М.: Академия, 2008. – с. 119. [↑](#footnote-ref-8)
9. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009. – с. 90. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. – М.: Форум, Инфра-М, 2009. – с. 43. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2009. – с. 98. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. – М.: Форум, Инфра-М, 2009. – с. 49. [↑](#footnote-ref-12)
13. Филимонова Е.В, Информационные технологии в профессиональной деятельности. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2009. – с. 128. [↑](#footnote-ref-13)
14. Васильев А.А. Система муниципального управления. – М.: КноРус, 2010. – с. 96. [↑](#footnote-ref-14)
15. Васильев А.А. Система муниципального управления. – М.: КноРус, 2010. – с. 114. [↑](#footnote-ref-15)
16. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. – с. 16. [↑](#footnote-ref-16)