

УДК 332.1

Орлинская Оксана Геннадьевна

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА ПО СРЕДСТВАМ ПОЭТАПНОЙ АВТОМАТИЗАЦИИ

В статье рассмотрены автоматизированные системы управления миграционными потоками, изложена авторская позиция на систему автоматизации миграционного учета.

Ключевые слова: автоматизированные системы управления, миграционные процессы, государственное управление.

Orlinskaya Oksana Gennadyevna

MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF THE MIGRATORY ACCOUNT BY MEANS OF GRADUAL AUTOMATION

The article describes the automated system of migration flows management. Shows the author's position on the automation system of the migratory account.

Key words: automated control systems, migration processes, governance, socio-economic development.

Современный этап развития общества характеризуется резким возрастанием роли и значения информации в управлении в рамках социально-экономических процессов миграционными потоками.

Формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимо для оценки миграционной ситуации на территории Российской Федерации, выработке и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации.

Целью регулирования миграционных потоков в России является обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации. Только при наличии своевременной и достоверной информации о происходящих миграционных потоках возможна эффективная реализации поставленных целей.

Наиболее перспективным средством для совершенствования регулирования миграционных процессов и миграционной системы РФ являются автоматизированные системы управления. Их разработка и внедрение способствует становлению единого информационно-правового пространства в миграционной системе России.

В соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, Федеральная миграционная служба (ФМС) полномочна организовывать и осуществлять «информационное и правовое обеспечение деятельности ФМС России, её территориальных органов, а также иных, входящих в систему ФМС России, организаций и подразделений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности», «создаёт единую информационную систему, формирует и ведёт федеральные базы данных, а также обеспечивает методологическое единообразие и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности» [1].

Исследование информационной поддержки и сопровождения миграционной деятельности показало, что если рассматривать процесс автоматизации миграционного учета за последнее время, то можно выделить три основных этапа.

Первый этап – это объединение всех имеющихся источников информации об иностранных гражданах в рамках Центрального банка данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ). Его создание было предусмотрено статьей 26 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Основной целью создания ЦБД УИГ являлось повышение эффективности, устойчивости и улучшения качества информационного обеспечения подразделений МВД, МИД, ФСБ, МЧС, Министерства транспорта, Министерства экономического развития (Таможенная служба), Министерства связи, Министерства социального развития (далее – заинтересованные министерства и ведомства) в процессе учета иностранных граждан, совершенствования порядка и ведения учета иностранных граждан на основе внедрения принятых в мировой практике передовых информационных техноло-

гий, перспективных систем связи и передачи данных, и, как следствие, повышение эффективности функционирования всего государственного механизма контроля миграционной ситуации в стране.

Центральный банк данных является федеральным информационным ресурсом и находится в ведении Федеральной миграционной службы России. Порядок его создания был определен Положением о создании, введении и использовании Центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186.

Центральный банк данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ) – специализированная межведомственная автоматизированная информационная подсистема, содержащая информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из Российской Федерации, предназначенная для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющаяся составной частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в Российской Федерации [2].

Региональный сегмент центрального банка данных учета иностранных граждан – составная часть ЦБД УИГ – программно-аппаратный комплекс, обеспечивающий ввод формируемой в субъекте Российской Федерации информации об иностранных гражданах, а также предоставляющий доступ к содержащейся в ЦБД УИГ информации об иностранных гражданах. Создание ЦБД УИГ предполагало параллельное формирование региональных банков данных по учету иностранных граждан. На территории Ставропольского края региональный банк данных заработал в конце 2005 г. [2].

Прообразом регионального банка данных послужили разрозненные базы данных на отдельные категории иностранных граждан, созданные собственными силами сотрудников миграционной службы Ставропольского края. В последующем эти базы были доработаны в плане их совместимости с региональным банком данных и установлены во всех структурных подразделениях УФМС России по Ставропольскому краю. Информация с периферийных баз ежедневно накапливается в региональном банке данных, обрабатывается и направляется в ЦБД УИГ.

Необходимо сказать о положительных и отрицательных сторонах данного этапа. К положительным сторонам созданного банка данных следует отнести тот факт, что в отличие от существующих ранее форм учета банк учитывает людей, а не события, с ними связанные. С другой стороны, на презентации ЦБД УИГ 25 апреля 2005 г. руководители МВД и Федеральной миграционной службы говорили только об одной функции банка данных – контрольной, что указывает на то, что он приспособлен в основном для поиска индивидуальных сведений о конкретных лицах. К разработке банка данных были привлечены ведомства, в основном далекие от составления традиционной статистики населения. Вопросы конструирования его макета, структуры данных, методик и программы их разработки, оказались недоступны для обсуждения в профессиональных кругах специалистов, работающих с данными о населении и, в частности, о мигрантах. Гражданская наука и государственная статистика не были допущены к участию в обсуждении даже самых общих вопросов создания этого банка данных, не говоря уже о вопросах перечня переменных, которые будут вноситься в базу данных, алгоритма их обработки, коррекции, агрегирования и так далее.

Для анализа массовых процессов и явлений требуются не индивидуальные, а обобщенные, обезличенные данные, при получении которых должны соблюдаться определенные правила и учитываться особенности предмета учета, в данном случае, мигрантов. Поэтому так важно было еще на этапе проектирования банка данных предусмотреть возможность работы с массивами информации, получать не только самые простые распределения признаков, но и возможность анализировать более сложные их сочетания.

Второй этап приурочен к созданию государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ), созданной на основании постановления Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».

Этот этап можно назвать прорывом в информатизации, так как ГИСМУ создавалось с целью не только выполнения государственных функций, но и предоставлению государственных услуг в сфере миграции гражданам и организациям на основе электронных административных регламентов с использованием информационных ресурсов других ведомств.

На момент разработки данной информационной системы, состояние автоматизации ФМС России можно назвать состоянием «лоскутной автоматизации», требующей создания единой интегрированной информационной системы, которая должна устранить проблемы и недостатки предыдущего этапа автоматизации [3].

Необходимо дополнить, что ГИСМУ создавалась не на пустом месте, а на основе ранее созданных баз данных. О положительных сторонах создания ГИСМУ можно говорить много, но одним из важных моментов можно считать факт ведения статистического наблюдения, позволяющего производить не только просто сбор и хранение информации из разных источников, а также проводить анализ и контроль поступления информации в ГИСМУ по ведомствам, по субъектам РФ, по поставщикам информации по субъектам РФ, по видам учетов, по периодичности и срокам поступления; анализ законности пребывания ИГ и ЛБГ на территории РФ на основе информации ГИСМУ и формирование статистических и персональных данных по различным видам нарушений ИГ регламента пребывания; анализ и прогнозирование развития миграционной ситуации; анализ исполнения законодательства в сфере миграции [3].

Именно этот факт имеет огромное значение и является отличительной чертой данного этапа, так как получение оперативной и достоверной статистической отчетности в рамках функционирования ГИСМУ является основой для анализа изменения миграционной ситуации РФ и принятие решений в сфере миграционной политики.

Проведя анализ данного этапа, можно сделать вывод, что создание ГИСМУ имеет большое государственное значение, так как охватывает сферы государственной безопасности, реализации миграционной политики, развития российской экономики, обеспечение финансовых интересов государства.

Третий этап связан с началом разработки в 2008 году Федеральной миграционной службой единого прикладного программного обеспечения (ППО) «Территория», призванного обеспечить единообразное ведение первичных видов учетов во всех территориальных подразделениях ФМС России, что особенно актуально для осуществления функций по предоставлению государственных услуг в электронном виде и для перехода к электронному документообороту между министерствами и ведомствами [3].

Для осуществления различных видов учётов на территориальном, региональном и федеральном уровне, в подразделениях ФМС России до настоящего времени применялись различные унаследованные информационные системы, что приводило к высоким затратам на их дальнейшее развитие и сопровождение, а так же к полной зависимости от компаний-производителей.

Среди используемых в настоящее время систем еще сохраняются морально устаревшие, построенные на технологиях, утративших свою актуальность. Модификация таких систем сильно затруднена и требует вложения значительных ресурсов, а в некоторых случаях практически невозможно без потери информации или требует ручной обработки данных.

На этом фоне приобретает первостепенное значение развитие ГИСМУ на основе унифицированных решений, которые обеспечат эффективное использование имеющихся данных, а также позволят упорядочить накопление новых. Внедрение унифицированных решений позволит получить единую технологическую базу для информационных систем территориального уровня ФМС России, а также позволит сократить затраты на сопровождение и модификацию эксплуатируемых систем.

Именно для решения данных проблем и предназначено ППО «Территория». Данное ППО построено по модульному принципу, что предоставляет возможность встраивания дополнительных функциональных, системных и служебных модулей, предназначенных для автоматизации соответствующих учетов или служебных операций.

Процесс перехода региональных подразделений на ППО «Территория» был начат в 2010 году (5 регионов РФ). В 2011 году ППО «Территория» внедрились в 29 регионах по временной схеме, предполагающей размещение серверной части на уровне региона. Подобный подход обеспечил плавность отказа от «унаследованного» программного обеспечения. Уже в четвертом квартале 2011 года начался процесс перевода программного обеспечения на федеральный уровень с полным отказом от промежуточной аккумуляции данных на уровне региона. В соответствии с планами ФМС России по информатизации, при наличии достаточного финансирования, переход на ППО «Территория» и его федерализация должны завершиться в 2012 году [3].

По словам создателей, внедрение ППО «Территория» обеспечит эффективное использование имеющихся данных, а также позволит упорядочить накопление новых. Говорить о положительных и отрицательных сторонах, а также о практической значимости данного прикладного программного обеспечения еще рано. Тем не менее, очевидно, что Российская Федерация нуждается в мигрантах, и ее миграционная политика должна решить две основные задачи – экономическую и демографическую, в рамках социальной программы развития.

Таким образом, выработка адекватных современному развитию миграционной политики принципов и способов государственного регулирования миграционных процессов возможна лишь на основе методологии современного государственного управления, в основе которой – принципы автоматизации всех уровней миграционной системы России. Поэтому огромная ответственность ложится на государственную

власть, каждый уровень которой, в пределах своей компетенции, должен эффективно регулировать и прогнозировать процессы социально-экономического развития, разрабатывать практические рекомендации и новые законодательные акты по совершенствованию управления трудовым потенциалом России, и трудовой миграцией в частности, как на региональном, так и федеральном уровнях.

Литература

1. См.: Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928.
2. См.: Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
3. Извещение об открытом конкурсе. Электронный ресурс: <http://zakupki.gov.ru>

УДК 336.14:353

Савцова Анна Валерьевна

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛНЕНИЯ ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СТАВРОПОЛЯ)

В статье приводится анализ исполнения доходов и расходов бюджета муниципального образования, причины отклонений от плановых назначений, рекомендации по оптимизации доходных источников и повышению эффективности расходов.

Ключевые слова: бюджет муниципального образования, доходы местного бюджета, расходы местного бюджета, налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления, эффективность бюджетных расходов.

Savtsova Anna Valerievna

TO THE QUESTION ABOUT THE PROBLEMS OF EXECUTION OF THE CITY BUDGET (ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF STAVROPOL)

Provides analysis of execution of revenue and expenditure budget of the municipality, the causes of deviations from the planned assignments and recommendations on optimization of revenue and cost efficiency.

Key words: budget of the municipality, the income of the local budget, local budget expenses, tax and non-tax revenues grants revenues, expenditure efficiency.

В современных условиях финансовое обеспечение выполнения государственных функций остается сложным вопросом экономического развития России. От объема ресурсов, аккумулированных в финансовой системе государства, зависит выполнение поставленных перед обществом задач. Существенная роль при этом отводится бюджетам муниципальных образований, которые, с одной стороны, являются основой всей бюджетной системы Российской Федерации, с другой, – эффективным инструментом социально-экономического развития муниципалитетов. Последние находятся в наиболее трудном положении. Этим можно объяснить сложность процесса бюджетного планирования, которая отразилась в корректировке проекта бюджета города Ставрополя. С учетом изменений и дополнений данные отчета о его исполнении за 2012 год представлены в табл. 1.

Таблица 1

Исполнение бюджета по доходам и расходам

Наименование показателей	Плановые назначения на 2012 год, с учетом изменений	Кассовое исполнение за 2012 год	Отклонение	% исполнения
Доходы, тыс. рублей	6 812 767,74	6 911 307,84	+ 98 540,10	101,4
Расходы, тыс. рублей	7 351 163,78	7 161 253,77	– 189 910,01	97,4
Превышение расходов над доходами (–), превышение доходов над расходами (+)	– 538 396,04	– 249 945,93	– 288 450,11	–
Степень покрытия расходов доходами, %	92,7	95,5	+ 2,8	–