иметь ситуативную динамику и лишь их систематизация, комплексный анализ способны дать полную картину состояния бизнеса и эффективности его государственной поддержки. Но даже постоянное отслеживание этих факторов и реагирование на них не обязательно помогут выполнению задач повышения результативности государственной поддержки малого бизнеса. Ведь государственная поддержка носит не только экономический, но и во многом социально-политический характер. Поэтому, на наш взгляд, аддитивный метод необходимо дополнять **сценарным методом**, позволяющим в развернутой форме демонстрировать возможные варианты, анализировать и сравнивать их в целях выбора наиболее реальных и благоприятных.

В рамках сценарного метода возможно использование многих факторов, характеризующих государственную поддержку. Прежде всего речь идет о выработке и применении единых для всей России принципов организации малого предпринимательства. Не менее важна разработка реальных сценариев борьбы с коррупцией и бюрократизмом. Значимое место должно быть отведено выявлению возможных вариантов распределения полномочий между государственными органами федерального и регионального уровней. Далее нужны выработка и совершенствование избирательной налоговой политики по отношению к различным категориям населения, занятым малым и средним бизнесом. Наконец, чрезвычайно важна многовариантность привлечения малых предприятий в инновационную сферу экономики России.

В целом же использование показателей оценки эффективности экономической деятельности в рамках складывающейся и совершенствующейся системы поддержки малого бизнеса способствует формированию социального слоя эффективных предпринимателей. Устраняются административные барьеры, облегчается доступ предпринимателей к финансовым ресурсам, снижается налоговое бремя, укрепляется морально-нравственной авторитет бизнеса. Экономика России прочнее встает на рыночные рельсы.

Наталья ХРАМЦОВСКАЯ

Межведомственное электронное взаимодействие

Большинство министерств и ведомств, региональных органов государственной власти успешно решают вопросы организации внутриведомственного взаимодействия с использованием современных информационных технологий. В то же время налаживание межведомственного взаимодействия идет медленнее, чем хотелось бы, и, как следствие, возникают большие трудности в реализации различных программ «электронного правительства».

В концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 года подчеркивается, что «результаты внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти в настоящее время носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам» [1]. При этом в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» запланировано, что доля электронного документооборота между органами государственной власти к 2010 году в общем объеме документооборота должна составить 30%, а к 2012 году – 60% [2].

Для успешного выполнения этих планов необходимо уточнить цели и задачи организации межведомственного взаимодействия и определиться с практическими подходами к его реализации в российских органах государственной власти.

Наталья ХРАМЦОВСКАЯ – член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

ЗАДАЧИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В число основных задач, которые должны решаться в процессе межведомственного взаимодействия, входят:

- повышение эффективности работы государственной машины, скорости и качества принимаемых решений в условиях, когда объемы документопотоков возрастают, а ресурсов на их обработку выделяется недостаточно;
- решение задач «электронного правительства», в т.ч. оказание государственных услуг бизнесу и населению.

В то же время такие широко разрекламированные «цели внедрения», как экономия бумаги, снижение расходов на документооборот, экономия на персонале – не более чем мифы электронного межведомственного документооборота. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что в реальной практике этого практически никогда не происходит. Электронный документооборот – дорогое удовольствие, и затраты на него должны окупаться

в первую очередь за счет повышения эффективности основной деловой активности организации.

Кроме того, следует иметь в виду, что мы (как и остальной мир) переходим с традиционного бумажного не на чисто электронный, а на смешанный документооборот. Хотя сфера использования бумажных документов будет со временем сокращаться, есть области, в которых широкое использование электронных документов – дело отдаленного будущего. Более того, появляются новые области применения бумажных документов (например создание резервных копий важнейших документов в человеко-читаемом виде, в целях обеспечения непрерывности деловой деятельности в условиях чрезвычайных происшествий и катастроф).

ОСОБЕННОСТИ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

Проблема межведомственного электронного документооборота не столько техническая, сколько организационная и правовая. Оценивая текущую ситуацию, можно выделить несколько ее особенностей.

Аппараты управления вплотную подошли к широкомасштабному использованию юридически значимых электронных документов в рамках смешанного документооборота. Этого давно уже хочет бизнес, к этому готов ряд наиболее продвинутых министерств и ведомств, и – что очень важно – к этому уже готовы суды.

Проблемой является «лоскутная» законодательная и нормативная база, нехватка методических материалов и стандартов. В то же время те, кто хочет делать дело, а не искать оправдания своему бездействию, умеют работать в таких условиях, закрывая «дыры» федерального законодательства на других уровнях – региональном, местном за – счет разработки внутренних нормативных документов организации. Нехватку «официальных» стандартов и методических материалов можно компенсировать за счет использования зарубежных стандартов и руководств, методических материалов других ведомств и организаций. Поскольку в настоящее время применение стандартов – дело добровольное, то фактически их статус не особенно выше статуса любых других методических материалов.

Приходится учитывать «цифровое неравенство» федеральных ведомств, регионов и т.д. В системе государственной службы есть лидеры, уже использующие самые современные технологии, и аутсайдеры – министерства и агентства, до сих пор работающие исключительно в рамках традиционного бумажного документооборота. При этом нужно иметь в виду – это же наблюдается и в других странах, включая США. Следствием подобного «цифрового неравенства» является то, что нереально предложить государственным органам какое-то одно решение. Все равно придется использовать и «стыковать» между собой несколько вариантов, в том числе и чисто бумажный традиционный документооборот. Эта проблема осознана в ряде регионов (например в Москве) и учитывается при разработке законодательно-нормативной базы.

Роль лидеров часто играют субъекты, которые перестали «оглядываться» на федеральную власть и решают электронные проблемы своими силами – и у них это весьма неплохо получается. К сожалению, почти неизбежно такая ситуация приведет к нестыковке решений, разработанных в отдельных регионах. Хорошей иллюстрацией служит сложившееся положение с социальными картами – используемые различными регионами системы несовместимы не только технически, но и на концептуальном уровне.

Проблема обеспечения долговременной сохранности юридически значимых электронных документов до сих пор не решена. Архивное законодательство России, в отличие от большинства стран мира, предусматривает длительное ведомственное хранение электронных документов – такое же, как и для бумажных документов. К сожалению, в отличие от последних электронные физически и морально устаревают за 5-7 лет. Без соответствующей нормативной базы не имеет смысла поднимать вопрос о какой-либо ответственности ведомств за их несохранение.

Следующая особенность связана с кадровой проблемой. Она становится только острее. Выпускаемые вузами специалисты в области делопроизводства, архивного дела и государственного управления пока что не готовы в полной мере к работе с электронными документами. На практике приходится привлекать ИТ-специалистов, в срочном порядке обучая их основам управления документами.

Вторая сторона кадровой проблемы – уровень оплаты. У нас уже сложился рынок труда, и приобрести по заниженным ценам высококвалифицированных специалистов для работы в государственных органах невозможно. Хуже того, идет отток лучших специалистов из государственного сектора в частный.

«ЛОСКУТНАЯ» ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНАЯ БАЗА

Состояние законодательно-нормативной и методической базы в России в целом оставляет желать лучшего. Во-первых, потому, что законы и нормативные акты федерального уровня не охватывают весь круг вопросов, которые необходимо регламентировать. Во-вторых, отсутствуют правила работы с электронными документами, государственные требования к Системе электронного документооборота (СЭД), не созданы федеральные электронные архивы. На федеральном уровне проблема разработки законодательно-нормативной базы и методических материалов стоит особенно остро. Конечно, мы считаем, что в нормативных актах федерального уровня в той или иной степени регламентируются работа с электронными документами, но эта процедура обычно имеет «лоскутный» вид. Понятно, что разработка новых нормативных документов, затрагивающих вопросы использования современных технологий в органах государственной

власти, требует больших усилий. Именно поэтому при разработке проектов нормативных документов необходимо сотрудничество всех заинтересованных сторон. Формы такого сотрудничества могут включать публичное обсуждение проектов нормативных документов, создание рабочих групп по разработке проектов наиболее востребованных документов. Специалистам не хватает методических рекомендаций по работе с электронными документами. Собственные стандарты почти не разрабатываются, а международные переводятся мало и плохо.

ЛИДИРУЮЩАЯ РОЛЬ РЕГИОНОВ

На сегодняшний день лидирующую роль в вопросах эффективного внедрения «электронных правительств», межведомственного электронного взаимодействия и использования электронных документов в государственном управлении играют регионы. Их законодательная и нормативная база по вопросам электронного государственного управления и использования электронных документов значительно опережает федеральную. Есть примеры, когда на уровне региона создаются системы государственного электронного документооборота, а также ведутся масштабные проекты по переводу бумажных архивов в электронные.

Показательна в этом плане организация документооборота между органами исполнительной власти Тюменской области [3]. Общая конфигурация строится по следующим правилам:

- во всех структурах установлены системы документооборота одного производителя, что позволяет обеспечить информационную совместимость и информационное взаимодействие;
- внутренний документооборот исполнительных органов государственной власти области ведется самостоятельно и независимо, в собственных СЭД ведомств.

Документооборот между органами власти можно разделить на следующие документопотоки: запрос информации (исходящие письма в государственные органы исполнительной власти Тюменской области); рассылка распоряжений и постановлений губернатора и правительства Тюменской области; исполнение документов согласно резолюции высшего руководителя (входящих документов, распоряжений, постановлений губернатора или правительства Тюменской области); передача обращений граждан из аппарата губернатора в орган исполнительной власти.

Заслуживает внимания проект организации документооборота между органами исполнительной власти Республики Карелия [4]. Система продумывается таким образом, чтобы обеспечить не только эффективную оперативную работу, но и архивное хранение электронных документов, с последующей передачей в государственный архив.

Среди федеральных ведомств есть лидеры, которые очень эффективно используют современные информационные технологии для выполнения возложенных на них функций. Здесь создана полноценная нормативная база, которая постоянно совершенствуется; сформирована охватывающая всю страну информационная инфраструктура – на федеральном, региональном и местном уровнях; налажено внутриведомственное взаимодействие, взаимодействие с рядом других ведомств, с организациями и гражданами; успешно решаются вопросы создания ведомственных электронных архивов.

Хорошим отечественным примером организации межведомственного взаимодействия целого ряда государственных органов в масштабах всей страны и решения возникающих при этом проблем является взаимодействие соответствующих ведомств с Федеральной налоговой службой (ФНС) России.

Межведомственное взаимодействие органов государственной власти, организаций и физических лиц с ФНС строится на основании положений ст. 85 и 86 Налогового кодекса, где перечислены все, кто обязан направлять в ФНС информацию для ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков [5].

МЕТОДЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Рассматривая различные варианты обеспечения межведомственного взаимодействия, выделяют две основных стратегии – централизованное и децентрализованное взаимодействие. В первом варианте назначается ведомство, ответственное за взаимодействие, либо создается центральный координирующий орган. Остальные организации, как правило, «принуждаются к сотрудничеству» при помощи законодательных и нормативных актов. При децентрализованном подходе ведомства договариваются между собой, а воздействие центра обычно ограничивается разработкой технических стандартов взаимодействия. У каждого из этих подходов есть свои достоинства и недостатки, и государственные органы и организации во всем мире сочетают обе стратегии, но в различной степени.

Существует целый ряд методов, позволяющих организовать межведомственный обмен электронной информацией. В России наметился явный крен в сторону использования закрытых каналов связи и документов, подписанных либо заверенных Электронной цифровой подписью (ЭЦП). Однако существуют и другие возможности: использование открытых каналов связи, альтернативных средств аутентификации, заполнение форм на веб-сайтах, пересылка носителей информации и т.д.

Закрытые каналы, ЭЦП и т.п. – это достаточно дорогие, трудоемкие технологии, применение которых оправдано далеко не всегда. Не случайно во многих зарубежных странах они используются только в сравнительно узкой сфере – в первую очередь, при работе с документами, содержащими секретную и конфиденциальную информацию. Не столь уж сложно найти подходящие технические средства и решения. Гораздо сложнее решить юридические

и организационные вопросы информационного взаимодействия.

Еще одна острейшая проблема – передача информации и документов из одних информационных систем, используемых в органах государственной власти, в другие. Отсутствие обязательных требований к форматам для передачи документов и их метаданных приводит к тому, что приходится многократно вручную вводить одни и те же реквизиты документов, что не только делает работу более трудоемкой, но и увеличивает число ошибок.

Для решения проблемы межведомственного взаимодействия необходимо в первую очередь:

- доработать законодательство, включая законы об ЭЦП и об архивном деле, при этом следует соблюдать технологическую нейтральность законодательных и нормативных правовых актов;
- в полной мере использовать опыт передовых ведомств и регионов, а также зарубежный опыт;
- максимально применять уже имеющиеся информационные ресурсы и широкий спектр технологий для организации информационных контактов;
- не сводить задачу электронного взаимодействия к переписке первых лиц, а, наоборот, ставить вопрос о том, чтобы широко делегировать руководителям среднего звена и исполнителям право вести внешнюю переписку в пределах их компетенции.

Межведомственное взаимодействие способно дать наибольшую отдачу тогда, когда оно организуется на всех структурных и «географических» уровнях, когда информацией начинают обмениваться ведомственные информационные системы. В связи с этим необходимо продумать вопрос, как заинтересовать ведомства в том, чтобы вкладывать усилия в организацию межведомственного взаимодействия.

Литература

1. Концепция формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 года: одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собрание законодательства РФ, 19.05.2008, N 20, ст. 2372. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1663-р // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».
3. *Лапихин, А.В.* Организация межведомственного взаимодействия в органах исполнительной власти Тюменской области // Инфодокум-2008: VI конгресс-практикум «Эффективный документооборот в управлении бизнесом», 10-11 дек. 2008 г., г. Москва: материалы конгресса / Гильдия управляющих документацией. М., 2008. С. 67-72.
4. Задание заказчика на выполнение работ по реализации второй очереди проекта «Создание Единой системы электронного документооборота и делопроизводства в органах государственной власти Республики Карелия» (ЕСЭДД). Петрозаводск. 2008.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: принят ГД ФС РФ 16 июля 1998 (ред. от 30.06.2008) [электронный ресурс] // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

Методы управления. Что читать

Административные реформы в контексте властных отношений. Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе /под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. - М.: РОССПЭН, 2008. - 366 с.

Одним из ключевых сюжетов книги является выявление и оценка взаимосвязи административных реформ и базовых моделей власти и господства. Приведены философские, социологические, политологические и экономические подходы, авторы используют междисциплинарные методы и сравнительный анализ, а также результаты первичных и вторичных эмпирических исследований.

Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / Барциц Игорь Нязбеевич. - М.: Формула права, 2008. - 509 с.

Книга посвящена вопросам модернизации системы государственного управления в России. Представлены основные направления осуществления административной реформы, развития государственной службы Российской Федерации, освещен международный опыт преобразований в сфере государственного управления. Значительное внимание уделяется произошедшим структурным преобразованиям, регламентации административных процедур оказания публичных услуг, реформе государственной службы. Рассматриваются перспективы совершенствования системы государственной власти, механизмов принятия и реализации управленческих решений.

Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие: допущено Советом УМО вузов России... / Мокрый Владимир Семенович, Сапожников Алексей Анатольевич, Семкина Ольга Сергеевна; под ред. А.А. Сапожникова. - М.: КНОРУС, 2008. - 212 с.

Учебное пособие содержит краткий обзор нормативной правовой базы и анализ современного состояния и принципов реформирования деятельности органов государственной и муниципальной власти. Рассмотрены основные положения базовых реформ – административной и бюджетного процесса.