

Выпуск №3 – апрель, 2012 г.



# Инновации в государственном и муниципальном управлении

- Новости и анонс событий
- Наука vs Практика
- Электронное правительство
- Инновации в экономике



## Содержание



### Hot - News

- Обзор новостей.....4
- Анонс планируемых мероприятий .....5

### Наука vs Практика

- Итоги ежегодной международной конференции министерства экономического развития Российской Федерации «развитие государственного управления в России» (22-23 марта 2012 г.).....8
- Механизм оценки регулирующего воздействия для повышения качества законопроектов.....12

### Электронное правительство

- Создание единого пространства доверия – залог реализации всех возможностей электронной подписи.....16
- Ситуационные центры как важнейший инструмент государственного и муниципального управления.....18

### Инновации в экономике

- Бюджет инноваций и развитие экономики России.....24



**Организация Объединенных Наций (ООН) опубликовала исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства на 2012 год.**

Документ под названием «The United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People» оценивает готовность и возможности национальных государственных структур в 190 странах в использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для предоставления гражданам государственных услуг. По сравнению с предыдущим годом Россия в этом рейтинге поднялась сразу на 32 позиции — с 59 на 27 место.

Исследование содержит данные об уровне развития электронного правительства в различных странах, а также системную оценку тенденций в использовании ИКТ государственными структурами. Все страны, охваченные данным исследованием, ранжируются в рейтинге на основе взвешенного индекса оценок по трем основным составляющим: степень охвата и качество интернет-услуг, уровень развития ИКТ-инфраструктуры и человеческий капитал. Показатель по каждой из трех составляющих, в свою очередь, складывается из множества параметров, включая информационные услуги и веб-сайты государственных служб, а также их доступность для граждан, относительное число интернет-пользователей, число пользователей фиксированной и мобильной телефонной связи, уровень грамотности населения, нормативно-правовую базу и прочие факторы.

Лидером нынешнего года стала Южная Корея. За ней следуют Нидерланды, Великобритания, Дания и Соединенные Штаты. Далее следуют другие, в основном с высоким уровнем экономического развития, страны Европы, Азии и Северной Америки, а также Австралия и Новая Зеландия.

Россия, с момента предыдущего доклада в 2009 году, поднялась в рейтинге до 27 места, улучшив свои позиции на 32 пункта (в прошлом рейтинге она находилась на 59 месте) и опередив Ирландию, Италию, Грецию и Португалию. В этом году Россия оказалась единственной страной, совершившей столь значительный рывок в рейтинге, тогда как большинство развитых и развивающихся стран в период экономического кризиса 2008—2011 годов либо незначительно улучшили свои позиции либо их заметно ухудшили. Существенно отстают от России и страны БРИК, при этом все они потеряли позиции в рейтинге. Так, Бразилия занимает 59 место, Китай — 78, а Индия — 125. Вместе с тем, подробный анализ представленных в докладе причин успеха России показывает, что подъем обусловлен в большей степени составляющей, относящейся к развитию ИКТ-инфраструктуры, а не собственно качеству государственных услуг.

Источник: <http://gtmarket.ru/news/2012/03/09/4102>



## Hot - News

Согласно поручению премьер-министра России Владимира Владимировича Путина, представители Минкомсвязи должны в течение месяца подготовить единый план информатизации министерств и ведомств в рамках создания «электронного правительства».

Глава правительства обратил внимание чиновников на то, что хотя каждое ведомство и работает над информатизацией, работа ведется вразнобой и без должной координации.

Источник: <http://www.securitylab.ru/news/422759.php>

### **Полезные интернет ресурсы**

1. Республиканский НИИ интеллектуальной собственности:  
<http://www.rniis.ru>





### **В России будет создана автоматизированная система общественного обсуждения законопроектов**

Правительство утвердило «Ростелеком» исполнителем программы по внедрению автоматизированной системы общественного обсуждения законопроектов и обеспечению ее работы - соответствующее распоряжение размещено в банке данных федеральных нормативных и распорядительных актов.

Согласно документу, компания займется размещением аппаратно-программного комплекса автоматизированной системы общественного обсуждения законопроектов, а также обеспечением функционирования и развития этой системы, обеспечением проведения общественной экспертизы законопроектов.

Система общественного обсуждения законопроектов будет строиться на базе уже имеющейся системы электронного правительства, наполнением системы будет заниматься компания, которая будет выбрана по итогам тендера. Кроме того, компания будет следить за техническим обеспечением информационного наполнения системы и проведения в ее

рамках общественной экспертизы законопроектов.

Таким образом, мощности Ростелекома будут использованы при реализации инициативы о всенародных обсуждениях, объявленной в этом месяце Владимиром Путиным. Премьер объявил о создании в Интернете площадки для обсуждения гражданами законопроектов 1 марта. Тогда же стало известно о принятии правительством РФ постановления о правилах проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

По словам Владимира Владимировича Путина такая площадка должна обеспечить возможности для каждого гражданина «напрямую высказывать свое мнение по принципиальным законотворческим инициативам». Так, в 2012 году на общественное обсуждение предполагается вынести 30 законопроектов. Сейчас на интернет-портале обсуждений zakon.government.ru проводится общественная экспертиза четырех законопроектов.

*Т.Д. Колесник,*

**главный редактор журнала  
«Инновации в государственном  
и муниципальном управлении»**



## Анонс мероприятий:

### Международный Форум «Интеллектуальная собственность – XXI век»

**Дата проведения:** 17-20 апреля 2012 года

**Описание мероприятия:** <http://forum-ip.ru>

**Организаторы Форума:** Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Евразийская экономическая комиссия, Государственная Дума, Совет Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральная служба по интеллектуальной собственности и др.

**Цель мероприятия** - обеспечение проводимой в Российской Федерации модернизации и технологического обновления отечественной экономики с помощью наиболее ценных и имеющих правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности.

**Тематики секционных заседаний Форума:**

- Интеллектуальная собственность в инновационной экономике: патенты и секреты производства (ноу-хау)
- Коммерциализация исследований и разработок
- Перспективы развития малых инновационных предприятий научно-технической сферы в рамках формирования национальной инновационной системы. Потенциал малых инновационных предприятий научно-технической сферы как составная часть технологического бизнеса
- Экономика интеллектуальной собственности: оценка и учет нематериальных активов
- Актуальные проблемы защиты правообладателей в сфере авторского права и смежных прав
- Новые подходы к регулированию объектов интеллектуальной собственности в Интернете: российский и международный опыт
- Интеллектуальная собственность в сфере образования, творчества, культуры
- Актуальные вопросы охраны и защиты товарных знаков и иных средств индивидуализации
- Интеллектуальная собственность в аспекте таможенного регулирования
- Защита интеллектуальных прав: борьба с контрафактной и пиратской продукцией
- Разрешение споров в сфере интеллектуальной собственности

### IV МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОРУМ

#### «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности»

**Дата проведения:** 26 апреля 2012 года

**Описание мероприятия:** <http://www.rniiis.ru>

**Место проведения:** г. Москва, Ленинградский проспект, 17 (Международный университет)

**Цель мероприятия** - мероприятие проводится в рамках Международных Дней интеллектуальной собственности под эгидой ООН и является центральным событием года в сфере интеллектуальной собственности в России и СНГ. Программа включает в себя также организацию специализированной Международной выставки «Интеллектуальная собственность - 2012»



## Неделя «РОССИЯ ИННОВАЦИОННАЯ»

**Дата проведения:** 17-20 апреля 2012 года

**Описание мероприятия:** <http://www.expocentr.ru/expoinex/russia>

**Место проведения:** г. Москва, ЦВК «Экспоцентр»

**Цель мероприятия** - концентрированно представить последние инновационные разработки отечественных и зарубежных предприятий с целью их активного продвижения в различные отрасли российской экономики.

С 17 по 20 апреля 2012 г. будут представлены:

- 7-я международная специализированная выставка лазерной, оптической и оптоэлектронной техники «Фотоника. Мир лазеров и оптики-2012»;
- 13-й международный форум «Высокие технологии XXI века-2012»;
- международный проект «Навигационные системы, технологии и услуги», включающий в себя 4-ю международную выставку «Навитех-2012» и 6-й международный форум по спутниковой навигации;
- деловой форум и выставка «Новая электроника-2012»;
- 4-я специализированная выставка приборов и средств контроля, измерений и испытаний «ЭкспоКонтроль-2012»;
- 8-я специализированная выставка по кадровому менеджменту «Персонал Москва-2012»;
- 6-й международный конгресс-выставка «Global Education – Образование без границ-2012»;
- 8-й международный специализированный форум «MEDSOFT'2012»;
- Конференция «Интеллектуальные технологии для оснащения объектов коммерческой и жилой недвижимости».

## 7-АЯ ВСЕРОССИЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

«E-government-2012. Информационное общество: современная инфраструктура и технологии государственного управления»

**Дата проведения:** 26-27 апреля 2012 года

**Описание мероприятия:** <http://el-government.ru>

**Место проведения:** г. Москва, ул. Сушевский Вал, д. 74, Отель «Холлидей Инн Сушевский»

• **Организаторы:** Infor-media Russia совместно с Российским Агентством развития информационного общества (РАРИО)

**Цель мероприятия** - представители органов государственной и муниципальной власти, а также участники бизнеса соберутся вместе, чтобы обсудить последние изменения в сфере развития электронного правительства, поделиться опытом в реализации ФЦП «Информационное общество 2011–2020 годы», наметить дальнейшие шаги развития.

**Основные темы для рассмотрения:**

- Реализация Государственной программы «Информационное общество 2011–2020 годы»: что удалось достичь?
- Электронное правительство как механизм борьбы с коррупцией.
- Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).
- Облачные технологии: перспективная платформа для предоставления государственных услуг.
- Информационная безопасность.
- Универсальная электронная карта.



Сайт: [www.itc-rostov.ru](http://www.itc-rostov.ru)

ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

№3/2012





**ИТОГИ ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ  
КОНФЕРЕНЦИИ МИНИСТЕРСТВА  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «РАЗВИТИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В  
РОССИИ» (22-23 марта 2012 г.)**

22-23 марта 2012 года в здании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации прошло одно из важнейших мероприятий года для представителей всех уровней власти и делового сообщества страны по тематике совершенствования системы государственного управления и применения новых подходов в данной сфере - Международная конференция Министерства экономического развития Российской Федерации «Развитие государственного управления в России».

В конференции приняло участие более 750 руководителей федеральных органов исполнительной власти, Правительства Москвы и субъектов Российской Федерации, а также представители крупнейших российских и международных экспертных и научных организаций в области развития государственного управления и коммуникаций, федеральных средств массовой информации.

В рамках конференции работала выставка лучшей практики создания в Российской Федерации многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Были организованы круглые столы по

обсуждению важнейших направлений совершенствования системы государственного управления, практических мер, необходимых для улучшения положения бизнеса по конкретным отраслям и проблемным сферам, а также тех задач, решение которых Правительство РФ определило как приоритетное для построения удобного для граждан государства.

В пленарном заседании конференции приняли участие Министр экономического развития Российской Федерации Э.С.Набиуллина и заместитель Министра О.В. Фомичёв, мэр Москвы С.С.Собянин, заместитель Министра связи и массовых коммуникаций РФ И.И.Массух, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В.А.Мау, а также делегаты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) -начальник отдела по оценке государственного управления и сотрудничества департамента государственного управления ОЭСР Мартин Форст и заместитель директора Агентства по пищевым стандартам Великобритании Джулия Монк.

На открытии пленарного заседания конференции Министр экономического



развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина в качестве ключевых целевых показателей, которые необходимо достичь в ближайшие два года выделила следующие<sup>1</sup>:

- снижение количества обращений в ведомство для получения госуслуг для граждан должно сократиться с 2 до 1, а для предпринимателей – с 8 до 2,
- сокращение времени ожидания в очереди с 55 до 15 минут,
- предоставление услуг строго в нормативно установленные сроки (в настоящий момент превышает почти вдвое).

При этом Министр экономического развития Российской Федерации отметила, что повышение качества государственных и муниципальных услуг должно включать тщательную стандартизацию этой области. Это позволит установить адекватные для потребителей параметры: сроки предоставления услуг, исчерпывающий перечень требуемых документов, ограничение оснований для отказа, а также устранить противоречивые инструкции и ведомственные приказы, дублирование действий сотрудников госорганов, автоматизировать соответствующие административные процессы, в том числе, для перевода государственных услуг в электронный вид. Однако обеспечение работы регламентов требует действенных механизмов контроля за их соблюдением и ответственности чиновников за нарушения.

Отдельно Министр остановилась на важнейшем проекте 2011 года - создании системы электронного межведомственного взаимодействия, на результатах, достигнутых в этом направлении, и дальнейших перспективах его развития. Было отмечено, что к 1 июля 2012 года межведомственный режим будет распространен на предоставление всех региональных и муниципальных услуг. Всего около 80 типовых региональных и около 20 типовых муниципальных услуг в каждом регионе будут предоставляться в новом режиме. На этой стадии в проекте задействованы более 27 тысяч органов власти. В дальнейшем, на межведомственное взаимодействие будут переведены контрольно-надзорные функции.

Среди самых успешных и перспективных направлений создания современных и удобных для граждан «интерфейсов» получения государственных услуг Э.С. Набиуллина назвала оказание государственных услуг в режиме «одного окна», когда заявитель общается не с чиновником, а сотрудником фронт-офиса, который принимает документы и при необходимости оказывает консультации по получению госуслуг. Режим «одного окна» реализуется в многофункциональных центрах по оказанию государственных услуг, которых в настоящее время действует уже около 655 в 62 субъектах Российской Федерации.

Отдельным направлением повышения качества и доступности государственных услуг для населения выступает переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде. Получатели услуг должны иметь

<sup>1</sup> Сайт «Административная реформа в Российской Федерации». Электронный ресурс: <http://ar.gov.ru>



возможность через Интернет подать необходимые документы в электронном виде, и при этом заявление должно иметь такой же статус, как бумажный документ, что помимо удобства для заявителя несет в себе возможность исключить личное общение с чиновником, несущее в себе высокий коррупциогенный фактор. В целом весь ход предоставления услуг становится открыт для проверок органами прокуратуры и иным заинтересованным лицам, что также снижает риск нарушений.

На сегодняшний день процесс перехода к предоставлению госуслуг в электронном виде в России соответствует мировым тенденциям. Однако для этого потребовалось внести изменения в более чем 100 федеральных законов, поскольку ранее законодательство было настроено только на «бумажный» документооборот. Минкомсвязь России сформировало инфраструктуру обмена данными между ведомствами.

Эти усилия уже привели к тому, что в рейтинге ООН по реализации электронного правительства в 190 странах мира Россия поднялась с 59-го места в 2009 году на 27-е место по итогам 2011 года. А из стран, население которых превышает 100 миллионов человек, Россия заняла третье место после США и Японии.

Затем Министр экономического развития остановилась на ряде системных мер по борьбе с административными барьерами, которые были реализованы для улучшения делового климата в стране.

Как было отмечено, за последние 4 года была проделана большая работа по изменению нормативной базы и

внедрение ее на практике. Была модернизирована вся система государственного контроля и надзора и муниципального контроля. Реформа затронула процессы осуществления проверок, их планирования, определила важные базовые принципы государственного контроля в Российской Федерации. В результате в 2011 году по сравнению с 2010 годом общее количество проверок уменьшилось на 6,5 %, что в абсолютной величине составляет 150 тысяч проверок. Лучше становится и само их качество – если в 2010 году недействительными были признаны более 8 тысяч проверок, то в 2011 году – менее 5 тысяч. Также впервые был введен элемент публичности проверок – согласованные с прокуратурой планы проверок на год публикуются в открытом доступе.

Система лицензирования также претерпела серьезные изменения. Было сокращено искусственное дробление видов деятельности, которое приводило к необходимости получения множества лицензий. Установлено бессрочное действие лицензии, а при необходимости действие лицензии может быть прекращено по заявлению лицензиата. Перечень лицензируемых видов деятельности сокращен с 89 по данным на 1 января 2009 года до 49. Кроме того, унифицирована процедура лицензионного контроля.

Своё выступление перед аудиторией Э.С. Набиуллина завершила рассказом о практике применения в России такого важного инструмента как оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Оценка регулирующего воздействия - это институт экспертизы проектов нормативных актов с привлечением представителей бизнеса и



независимых экспертов. Это механизм расчета конкретных эффектов от нормотворческой инициативы. ОРВ распространяется на акты, регулирующие отношения в области контроля и надзора, установления обязательных требований к продукции, работам и услугам, оценки соответствия и безопасности процессов производства.

За полтора года Минэкономразвития России подготовило более 900 заключений об оценке регулирующего воздействия. При этом доля подготовленных отрицательных заключений, составлявшая по итогам первого полугодия деятельности порядка 50%, в 2011 году заметно снижалась и достигла 31% к концу года. Э.С. Набиуллина считает это свидетельством того, что введение института ОРВ повлияло на

работу по подготовке нормативных актов внутри ведомств, сделало отношение к ней более ответственным. Также Министр экономического развития РФ выразила уверенность, что сфера применения механизмов ОРВ будет расширяться. Так, в ближайшее время будет введена экспертиза отдельных категорий действующих актов на предмет выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Большинство затронутых в рамках пленарного заседания вопросов сфере развития государственного управления в России нашли своё отражение в ходе обсуждений на круглых столах конференции.

*(при подготовке статьи были использованы материалы сайта Министерства экономического развития РФ: <http://www.economy.gov.ru>)*





## МЕХАНИЗМ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОПРОЕКТОВ

В условиях стремительного роста количества новых нормативно-правовых актов все яснее становится понимание необходимости фильтров, которые могли бы обеспечить соблюдение стандартов качества правового регулирования и системный подход к подготовке регулятивных решений. В этой связи оценка регулирующего воздействия (ОРВ) рассматривается как достаточно эффективный механизм отсеивания заведомо «неудачных» инициатив регулирования.

Количество поступающих на оценку актов в данный момент очень велико, но проводимые процедуры оценки пока покрывают лишь незначительную часть вновь вводимого регулирования.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – это систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм регулирования. ОРВ предполагает определение проблемы, на которое направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов и выбор

наилучшего из доступных. Неотъемлемым элементом ОРВ является

проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования. Это инструмент, который должен стать органичным элементом процесса принятия решений.

Суть процедуры заключается в установлении того факта, были ли учтены при подготовке проекта нормативного правового акта все возможные последствия и риски введения норм регулирования, соотнесены ли положительные эффекты от регулирования с издержками для бюджета и граждан, а главное – существует ли причинно-следственная связь между введением регулирования и решением проблемы, для устранения которой такое регулирование предлагается.

На сегодняшний день в России начала работу Инициативная группа по созданию Российской ассоциации по оцениванию. Предполагается, что ассоциация объединит специалистов по оцениванию программ и политик,



оценке регулирующего воздействия, общественной экспертизе, аудиту качества и т.д.

Оценке регулирующего воздействия могут подвергаться не только разрабатываемые законодательные акты, но и действующее законодательство. Так по запросу Правительственной комиссии по административной реформе Деловая Россия приняла участие в формировании списка действующих законов и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, наиболее препятствующих развитию предпринимательства с точки зрения административных барьеров. В течение года Минэкономразвития выборочно проведет процедуру ОРВ в отношении 15 актов из этого списка, а результаты будут рассмотрены на заседании вышеуказанной Правительственной комиссии.

В 2011 году на регулярной основе ОРВ стала проводится в Ульяновской области, Вологодской области и ряде других регионов.

Таким образом, ОРВ позволяет:

- снизить издержки субъектов предпринимательской и иной деятельности, других заинтересованных лиц по выполнению установленных требований;
- обеспечить экономию бюджетных средств;
- снизить риски возникновения коррупции;
- улучшить деловой климат и повысить инвестиционную привлекательность страны или региона;
- повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.

Перспективы расширения предметной области ОРВ связаны с

нормативными актами в сфере налогового и таможенного администрирования, внедрением механизмов ОРВ в процесс подготовки законопроектов ко второму чтению, подготовкой документов в рамках наднациональных органов (ЕЭК, Таможенного союза), измерением последствий нормативного регулирования в социальной сфере, возможно, в отношении некоторых актов Банка России, относящихся к контрольной и надзорной деятельности.

Ключевым направлением, которое поможет значительно улучшить качество государственного регулирования в России является переход к проведению оценки регулирующего воздействия самими разработчиками, начиная с ранней стадии подготовки проектов нормативных актов.

В качестве важнейшего элемента процедуры оценки регулирующего воздействия выступают публичные консультации. Они предполагают получение обратной связи от субъектов предпринимательской и иной деятельности по предлагаемым инициативам в целях более точного определения рисков возникновения негативных эффектов от регулирования, а также расчета «издержек соблюдения», которые дополнительно возникнут у указанных субъектов в связи с введением нового регулирования.

Первая форма – размещение информации о проектах нормативных правовых актов на сайте и предоставление возможности любому заинтересованному лицу направлять свои предложения по поставленным вопросам. Вторая форма – прямое



взаимодействие с представителями крупнейших организаций, представляющих интересы бизнес сообщества, через функционирование постоянно действующих рабочих групп.

Механизм публичных консультаций при проведении оценки регулирующего воздействия с момента принятия решения о внедрении указанной процедуры должен использоваться максимально широко с целью привлечения достаточного числа представителей экспертного и бизнес-сообществ к оценке регулирующих решений. В то же время, процесс взаимодействия в рамках публичных консультаций должен быть в определенной мере формализован с тем, чтобы обеспечить возможность учета высказанных мнений и организации оперативной работы по подготовке заключений.

Проведение эффективных консультаций с потенциальными адресатами регулирования является одним из ключевых условий принятия качественных решений в области государственного регулирования. Учитывая, что политическая ответственность за принимаемые решения лежит на соответствующем органе государственной власти, такие консультации не сводятся к «согласованию» проекта акта со стороны предпринимательского сообщества, однако позволяют существенно улучшить понимание того, насколько регулирование способно достигнуть своей цели, а также выбраны ли для этого адекватные средства. Такой подход соответствует и принципам, принятым в странах с развитыми институтами.

В целях проведения консультаций на официальном сайте в сети Интернет размещается уведомление о проведении публичных консультаций, к которому прилагается проект акта, в отношении которого проводится оценка регулирующего воздействия, пояснительная записка к нему, а также перечень вопросов по проекту акта, обсуждаемых в ходе публичных консультаций. В уведомлении должен быть указан срок проведения консультаций, а также способ направления участниками своих мнений по вопросам, обсуждаемым в ходе публичных консультаций.

В зависимости от выбранной модели (схемы) оценки регулирующего воздействия на орган исполнительной власти, ответственный за подготовку заключений об оценке регулирующего воздействия, или орган исполнительной власти, ответственный за контроль качества заключения об оценке регулирующего воздействия, возлагается ответственность за организационное обеспечение оценки регулирующего воздействия, в том числе:

1. Установление порядка и процедур проведения оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации;
2. Осуществление контроля качества процедур и результатов оценки регулирующего воздействия органами власти субъекта Российской Федерации;
3. Осуществление контроля качества процедур и результатов оценки регулирующего воздействия органам местного самоуправления субъекта Российской Федерации (если таковая проводится);



4. Обеспечение проведения публичных консультаций;
5. Подготовка доклада о результатах оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации.

По результатам оценки готовится заключение об ОРВ, которое включает описание проблемы, цели

регулирования, возможные варианты достижения поставленных целей, выгоды и издержки использования каждого варианта, результаты консультаций и окончательный рекомендуемый вариант, а также реализация выбранного варианта и последующий мониторинг.

*Т.Д. Каресник,*

*главный редактор журнала  
«Инновации в государственном  
и муниципальном управлении»*







## СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО ПРОСТРАНСТВА ДОВЕРИЯ – ЗАЛОГ РЕАЛИЗАЦИИ ВСЕХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ

В последнее время при организации электронного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг крайне часто используют термин «единое пространство доверия электронной подписи», поскольку оно необходимо для обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия.

Создание единого пространства доверия электронной подписи при организации условий для межведомственного взаимодействия в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг является системой нормотворческих, организационных и технологических мероприятий.

Благодаря построению единого пространства доверия достигается возможность проверки сертификатов ключей проверки электронных подписей, сформированных различными удостоверяющими центрами, входящими в единое пространство доверия, а также электронных подписей, сформированных для подтверждения электронных документов в процессе электронного взаимодействия.

На сегодняшний день при реализации электронного

взаимодействия для неопределенного круга лиц сертификат ключа проверки электронной подписи является единственным документом, подтверждающим принадлежность ключа проверки электронной подписи владельцу сертификата ключа электронной подписи, которым может выступать как физическое, так и юридическое лицо.

На основе положительного результата проверки сертификата и электронной подписи под электронным документом принимается решение о факте совершения юридически значимого действия. Это может быть предоставление государственной услуги заявителю, предоставление сведений из одного органа власти другому и т.д.

ФЗ № 63 «Об электронной подписи» ввел понятие уполномоченного федерального органа в сфере использования электронной подписи, головного удостоверяющего центра, аккредитации удостоверяющих центров, квалифицированного сертификата, сервисов проверки ЭП удостоверяющими центрами, определил, что должен быть зафиксирован момент подписания (т.е. фиксация даты и времени). При этом закон не раскрыл механизмов реализации взаимодействия



аккредитованных удостоверяющих центров, ввел очень ограниченные требования по аккредитации удостоверяющих центров, и опять не определил термин «единое пространство доверия электронной подписи».

В условиях коренных изменений нормативной правовой базы в области электронной подписи, работы 2011 года, проводимые Минкомсвязью России в рамках Государственной Программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» по мероприятию «формирование единого пространства доверия электронным подписям», были направлены прежде всего на:

- формирование модели единого пространства доверия электронной подписи при межведомственном взаимодействии при предоставлении государственных и муниципальных услуг на основе положений ФЗ №63 и ФЗ № 210;

- проектирование технологических компонент, нормативного правового и технического обеспечения реализации ФЗ №63, инкорпорирование унаследованных технологических компонент, использовавшихся при реализации ФЗ №1.

При этом учитывалась необходимость соответствия международным принципам создания и развития инфраструктуры открытых ключей для создания электронной

подписи (далее – ИОК), а также общим тенденциями мирового развития в данной области в целях создания интероперабельности в области взаимного международного и национального признания электронных подписей.

Если говорить о конкретных результатах 2011 года, то в первую очередь необходимо отметить создание «единого пространства доверия» (далее – ЕПД), в которое вошли более 150 удостоверяющих центров. Помимо этого в 2011 году в рамках формирования ЕПД создана информационная система головного удостоверяющего центра (ГУЦ), в которой реализован ряд необходимых для использования электронной подписи сервисов. Среди них: единый сервис проверки сертификата ключа проверки электронной подписи; сервис фиксации даты и времени; сервис мониторинга функционирования удостоверяющих центров.

В результате, принятие нового закона об электронной подписи создало условия для формирования и полноценного использования электронной подписи. В 2011 году созданы необходимые для реализации ФЗ №63 технологические элементы инфраструктуры электронного правительства, которые необходимо развивать и дальше.

*Д.А. Каргушев,*

**ведущий специалист ГБУ  
«Инфраструктурный центр  
электронного правительства»  
Астраханской области»**





## СИТУАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Утверждение национальной безопасности и стратегического планирования в Российской Федерации, как инструментов государственного управления, дополнительно к прежним, в основном техническим задачам использования инструментария ситуационных центров добавляет задачу создания системы ситуационных центров с акцентом на стратегическое планирование.

Назначение системы ситуационных центров состоит в согласовании стратегических целей общества и стратегических целей государства. Так ситуационные центры дают визуальное представление об объекте управления, причем в таком виде, который максимально удобен и полезен для лиц, принимающих решения.

Говоря о ситуационных центрах, нельзя не сказать о некоторой неопределённости в толковании самого понятия «ситуационный центр». Некоторые считают сбор информации, ее анализ и мониторинг процессами, определяющими суть ситуационных центров. Другие полагают, что ситуационный центр – это совокупность программных, научно-математических и инженерных методов, то есть реальных,

«осязаемых» инструментов обработки информации. Но, учитывая всю сложность и неоднозначность этого понятия, под ситуационным центром мы будем понимать общность методов, алгоритмов, моделей принятия управленческих решений и комплекса технологий как поддерживающих, так и реализующих эти решения.

Мерой оценки любой системы управления является его эффективность, на повышение которой и направлена деятельность ситуационных центров, обеспечивающих поддержку принятия решений в области национальных проектов. По сути, мы имеем дело с новой политикой государственного управления, в которой задействованы администрации различного уровня, правительство, федеральные собрания с двумя палатами, правоохранительные и судебные органы. И в этой политике ситуационные центры на сегодня становятся реальной технологической основой государственного управления.

Использование технологий и механизмов поддержки принятия решений, а также эффективный информационный обмен - необходимое условие повышения качества государственного управления в информационном обществе.



Одним из пунктов национального плана реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации является создание системы ситуационных центров руководителей органов государственной власти, которая способствует :

- формированию единого информационного пространства ОГВ, в том числе для решения задач комплексной безопасности;
- развитию системы региональной информатизации и ликвидации цифрового неравенства;
- осуществлению эффективного межведомственного и межрегионального обмена;
- интеграции государственных информационных ресурсов;
- повышению эффективности управления финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами
- привлечению экспертных сообществ к реализации задач государственного управления.

По степени сложности, масштабу и решаемым задачам ситуационные центры обычно подразделяют на стратегические ситуационные центры, которые нацелены на сложные, масштабные задачи, на оперативные ситуационные центры - решают задачи автоматической обработки оперативной информации в ситуационную модель и персональные, которые решают задачу экспресс-оценки ситуации, оперативного доступа к управляемому объекту и поддерживают руководителя в режиме «всегда в курсе событий» независимо от времени и места.

Основные режимы работы центра – проблемный мониторинг и чрезвычайный мозговой штурм.

Действующие сегодня ситуационные центры органов государственной власти представляют собой программно-аппаратные комплексы, состоящие из серверной системы и специально организованных автоматизированных рабочих мест для персонального и коллективного решения ситуационных задач на основе аналитической обработки, в том числе с помощью средств автоматизации, моделирования проблемных ситуаций, сценариев их разрешения и визуализации информации.

Общее количество полнофункциональных ситуационных центров в органах государственной власти в настоящее время достигло более трех десятков. С 1996 года функционирует Ситуационный центр Президента Российской Федерации, созданы ситуационные центры всех его полномочных представителей в федеральных округах. Эти центры оснащены по последнему слову техники. Кроме того, созданы ситуационные комнаты в Контрольном управлении, в управлениях по кадровой политике и внутренней политике Администрации Президента России. Создан Ситуационный центр Правительства России. По имеющейся информации, существует порядка 10–15 центров в федеральных органах государственной власти в Москве. На региональном уровне также ведётся определенная работа в данном направлении - созданы ситуационные центры девяти глав субъектов Российской Федерации.

Ситуационный центр Совета Федерации, как представляется, должен быть ориентирован на прогнозирование и предупреждение проблемных ситуаций как в своей повседневной деятельности,



так и в условиях возникновения и развития кризисных ситуаций в регионах и государстве в целом по вопросам, отнесенным к компетенции верхней палаты российского парламента.

Создание ситуационного центра Совета Федерации способно обеспечить повышение качества принятия законов на основе:

- интеграции необходимых административно-управленческих, технических, телекоммуникационных и информационно-аналитических ресурсов для выработки адекватных решений по предупреждению проблемных ситуаций, связанных с принятием некачественных законов, путем всестороннего анализа характера воздействия принимаемых законов на социально-экономическую и общественно-политическую обстановку в регионах и стране в целом;

- выявления тенденций, моделирования (позволяет определять последствия принимаемых законов), прогнозирования развития ситуации на основе всестороннего анализа;

- обеспечения коллективной работы членов Совета Федерации, сотрудников Аппарата Совета Федерации, организации их взаимодействия, отображения данных на коллективных средствах визуализации;

- эффективного использования результатов функционирования подсистем электронных правительств субъектов РФ и муниципальных образований, включая накопленные информационные ресурсы и приложения.

Совету Федерации и его Председателю решения часто приходится принимать в условиях ограниченного времени и невозможности привлечения широкого

круга экспертов, в том числе из-за требований конфиденциальности. В то же время для оперативного принятия оптимального решения членам Совета Федерации необходимо возможно быстро ознакомиться с возникшей ситуацией, осуществить ее оценку и определить варианты её развития. В данной ситуации важно, чтобы информационное поле для выбора решения было исчерпывающим по содержательности (по полноте альтернатив, предвидения последствий и рисков), максимально наглядным и предельно сжатым по форме представления.

Таким образом, можно утверждать, что сегодня сформирован достаточно хороший полигон для отработки автоматизированных технологий поддержки принятия управленческих решений как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Весьма полезен опыт построения ситуационных центров за рубежом. Так Крупнейшие корпорации IBM, SAP и Oracle в настоящее время активно занимаются решением задачи по уменьшению ручных трудозатрат при создании и сопровождении сложных управленческих объектов, что в связи с увеличивающейся сложности объектов, создаваемых человеком, выходит за рамки возможности их поддержки и развития, становится все более актуальным.

Например, на основе изложенных принципов построен ситуационный центр в отделении Бельгии и Люксембурга корпорации Siemens (Брюссель). Концепция построения данного ситуационного центра заключается в комбинировании подходов нейрпсихологии и



эргономики с современными принципами организационного управления и информационными технологиями.

Ситуационный центр помогает достичь две основные цели:

- повысить эффективность представления информации (отображаются заранее подготовленные блоки информации, ориентированные на нужды руководства и сфокусированные на интеграцию в процесс поддержки решений);

- повышение эффективности процедуры коллективного обсуждения, взаимодействия и поддержки решений.

Другими словами, важнейшей задачей ситуационного центра является создание коммуникационной инфраструктуры за счет:

- внедрения коллективно разработанной и утвержденной информационной базы проведения совещаний, которая систематически верифицируется и обновляется;

- эргономичного дизайна и качественной визуализации информации;

- разработкой и стандартизацией процедур коммуникаций и принятия решений в ходе совещаний;

- установкой правил поведения для оптимизации процесса обсуждения и принятия решений.

Организационно использование ситуационных центров способствует систематическому мышлению и кросс-функциональному обучению, поскольку модель ситуационного центра основана на утвержденной модели объекта управления (организация, ее подразделение и т.д.). Совместно с целостным представлением проблем это

помогает участникам управленческой команды системно вникать в разные предметные области. Приводит к расширению понимания проблем и повышению прозрачности деятельности подразделений поверх финансовых показателей, что

Если вернуться к анализу российского опыта организации работы ситуационных центров, опросы свидетельствует о слабой включенности экспертов в деятельность ситуационных центров. Более того, выявлены ряд принципиальных проблем, которые не позволяют использовать экспертное знание как значимый ресурс :

- центры не стали информационной площадкой для лиц, принимающих решения;

- не встроены в цепочку принятия решений, не используются в качестве инструмента руководителями органов федеральной, региональной власти, иных организаций;

- среди и руководителей и сотрудников ситуационных центров нет четкого понимания роли и места ситуационных мероприятий в процессе принятия управленческих решений;

- большинство мероприятий, которые проводятся в ситуационных центрах, являются ознакомительными или представляют собой обычные видеоконференции.

Среди причин слабого включения ситуационных центров и экспертного сообщества в структуру принятия управленческих решений специалисты в рамках опросов чаще всего называют:

- незаинтересованность лиц, принимающих решения в развитии ситуационных центров;



- проблема квалифицированных кадров, обслуживающих ситуационных центров;
- отсутствие налаженной экспертной сети;
- недостаточное методологическое сопровождение деятельности;
- слабое финансирование;
- аппаратное и техническое обслуживание позволяет проводить только видеоконференции и презентации;
- отсутствие типовых разработанных должностных инструкций;
- отсутствие структуры внешнего взаимодействия ситуационных центров (общая система сбора и обмена информацией, интеграция с государственной автоматизированной системой «Управление», интеграция с другими ситуационными центрами по вертикали и горизонтали, международное сотрудничество).

В частности, опрос показал недостаточную включенность в систему работы ситуационных центров не только экспертов, но и лиц, принимающих решения, в том числе из-за понимания аналитической информации руководителями как сводок и статистики профильных министерств. Таким образом, запрашиваемая информация затрагивает следствия, а не причины проблем.

Главными в деятельности этих ситуационных центров могут стать несколько направлений. Во-первых, это выявление объективно-реальных критериев, по которым осуществляется управление программами, контроль, мониторинг и планирование. Во-вторых, создание системы обратной связи:

общественное мнение по реализации определённых программ, СМИ, эксперты.

Правительство осуществляет сбор и обработку информации, источниками которой являются муниципальные учреждения, предприятия, органы управления, федеральные органы. У главных федеральных экспертов создаются ситуационные комнаты, в которых осуществляется сбор информации от муниципальных и федеральных субъектов Российской Федерации, то есть сбор и анализ информации носит вертикальный характер.

Также происходит постоянный контроль и мониторинг, то есть сопоставление реальной ситуации с запланированной траекторией реализации национальных проектов. Контроль осуществляется на базе разработанных сетевых графиков. Создаётся централизованное хранилище данных, разрабатываются различные формы сопоставления и вводятся модели факторов, влияющих на выполнение или невыполнение целевых программ. По всем этим программам осуществляется оценка тональности в СМИ, отслеживаются все публикации по теме и производятся социологические опросы, в результате чего происходит целенаправленная выработка мер по достижению заданной конечной цели.

Ситуационный центр сам по себе повысить эффективность государственного управления не может. Сегодня самая большая сложность заключается в преодолении межведомственной разобщенности. Она есть в любом регионе, муниципальном образовании, ведомстве. Поскольку необходимой нормативной базы,



регулирующей обязательный информационный обмен между различными министерствами и ведомствами, особенно на уровне общения региональных министерств и органов федеральной власти, – нет, то успех построения ситуационного центра во многом зависит от политической воли

главы региона, муниципального образования или ведомства. Наличие такого рода систем позволило бы обеспечить адекватное управление, начиная от федерального уровня до уровня муниципального образования и различных ведомств.

*Т.Д. Колесник,*

*главный редактор журнала  
«Инновации в государственном  
и муниципальном управлении»*







## БЮДЖЕТ ИННОВАЦИЙ И РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

14 марта 2012 года был представлен Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года (Стратегия-2020).

Доклад стал результатом первой совместной работой экспертных групп, сформированных на базе Академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» для формирования новой модели экономики Российской Федерации. В экспертные группы были включены специалисты профильных российских вузов и НИИ, представители заинтересованных министерств и ведомств, сотрудники администрации президента и аппарата правительства РФ, руководители региональных органов исполнительной власти и зарубежные эксперты. Количество экспертов превысил тысячу человек.

Доклад включает в себя целый перечень важнейших идей, связанных с улучшением делового климата.

Так целый ряд задумок экспертного сообщества относится к созданию советов различного уровня, которые так или иначе способствовали бы улучшению ситуации

с деловой активностью в России. Для этого в ближайшие 5 лет при Правительстве Российской Федерации предполагается создать Национальный совет по инвестициям. В задачи нового органа планируется включить организацию экспертизы и оценки нормативных актов с точки зрения их влияния на деятельность инвесторов, рыночные институты и экономическую свободу. Также совет должен заниматься мониторингом законодательства и его правоприменения в отношении инвесторов и разработкой мер по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвестиций и разрешению типовых конфликтов.

Так, эксперты считают, что России для реализации стратегических целей необходим экономический рост не менее 5% в год и снижение инфляции до уровня ниже 5%. Кроме того, по их мнению, властям следует провести «бюджетный маневр», который должен предусматривать рост государственного финансирования развития инфраструктуры и человеческого капитала на 4% ВВП к 2020 году при сокращении неэффективных и избыточных расходов бюджетной системы не менее чем на 2% ВВП уже к 2014 году.



Эксперты также предлагают правительству рассмотреть вопрос о возврате к единому социальному налогу (ЕСН), передав его администрирование ФНС.

При этом государство должно предусмотреть в 2016-2020 годах полную приватизацию крупнейших компаний либо снижение в них государственной доли до уровня блокирующего пакета акций, считают авторы доклада по «Стратегии-2020». Политика же в сфере приватизации и управления госсобственностью в 2012-2015 годах, наоборот, должна предусматривать минимум радикальных решений и лишь подготовку к существенному сокращению участия государства в экономике.

Среди предложений экспертов «Стратегии-2020» много налоговых инициатив. Так, например, эксперты предложили дифференцировать налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в отношении газа и сделать его зависимым от внутренних цен на «голубое топливо» и условий его добычи. Другими словами, налогообложению сырьевой отрасли эксперты посвятили довольно много тезисов, предполагая, что его нормализация приведет к улучшению делового климата.

В окончательном докладе об итогах работы экспертов по актуальным проблемам социально-экономической стратегии Российской Федерации до 2020 года Правительству России эксперты предлагают каждый год две тысячи молодых инженеров и ученых отправлять на зарубежную стажировку. Данная мера призвана оказать благотворное воздействие на приращение инноваций и развитие страны.

Итак, запланировано, что начиная с 2015 года, тысяча специалистов будет направляться за рубеж на стажировки сроком на полгода и год. На данные цели из бюджета будет выделяться каждый год по 2,8 миллиарда рублей.

Это стало одним из предложений для развития инноваций в России. За ближайшие восемь лет общее финансирование гражданского сектора науки в отличие от инерционного варианта должно составить вместо 3,3 триллиона рублей. К 2015 году эксперты предлагают создать пять центров открытых инноваций в главных секторах. Для бюджета цена вопроса составит 2,5 миллиарда рублей каждый год.

Также каждый год восемь миллиардов рублей понадобится на поддержку комплексных проектов по созданию производств высоких технологий, которые будут реализовываться компаниями в кооперации с 50 российскими университетами.

Программы развития дополнительного образования учащихся школ, инновационного бизнеса и научно-технического творчества молодежи потребуют от бюджета в 2012 году 1,5 миллиарда рублей, с 2015 года – три миллиарда рублей, с 2020 года – 4,5 миллиарда рублей каждый год.

Специалисты также предлагают перераспределить объемы финансирования средств, которые выделяются на гражданскую науку. Эксперты считают необходимым в два раза с десяти до двадцати процентов увеличить долю финансирования расходов работы фондов поддержки науки (РГНФ, РФФИ, Фонд содействия



развитию в научно-технической области малых форм предприятий). Так, из 474,6 миллиарда рублей, которые в 2020 году запланировано выделить на науку, 95 миллиардов рублей предлагается направить в данные фонды.

Указанные меры выступают проявлением активизация роли государства в финансовом обеспечении

инновационного развития. Это требует поиска путей такой активизации и, прежде всего, обоснования системного подхода к организации бюджетного финансирования национальной инновационной системы, в котором, как нам представляется.

*О.Б. Жуков,*

**эксперт инновационно-технологического центра  
Южно-Российского  
института-филиала РАНХиГС**

