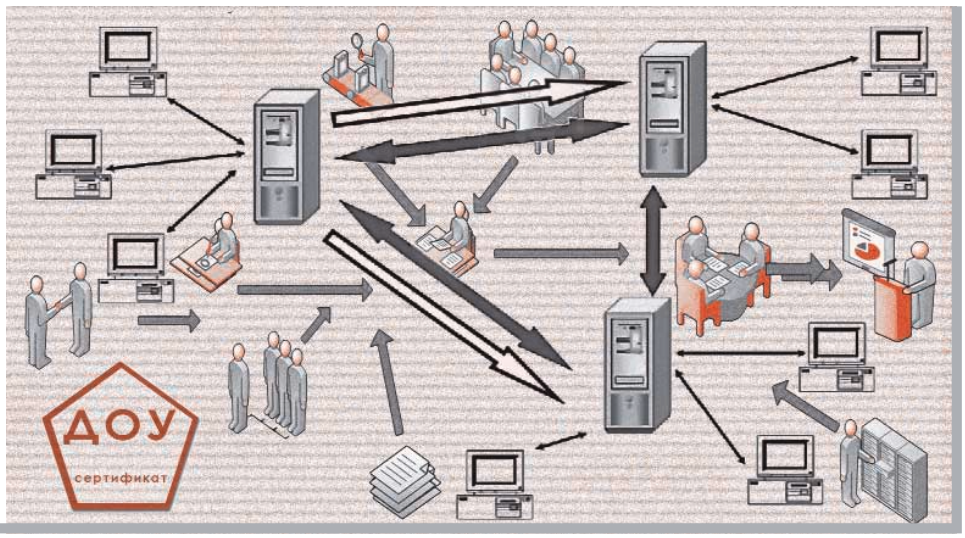




Виктор ЧЕРНОВ

Некоторые аспекты автоматизации государственного контроля

Важной и сложной функцией управления является контроль, определяющий успешную деятельность организации, достижение ею поставленных целей. Как элемент процесса управления, он рассматривается в совокупности с планированием, созданием организационных структур и мотивацией, так как фактически все они обеспечивают соответствие получаемых результатов требуемым. Контроль должен быть прерогативой не только специальных служб контроля, но и каждого руководителя, независимо от ранга, как часть его должностных обязанностей.

Федеральный закон № 294-ФЗ от 26.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вводит следующее понятие: «Государственный контроль – деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством проведения проверок и принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений». Контроль и проверка исполнения принятых решений являются ключевыми функциями государственных органов, так как содействуют своевременному и качественному исполнению документов, обеспечивают получение и анализ информации, необходимой для осуществления нужных воздействий на объект управления. Как видим, этот федеральный закон и сложившаяся практика основное внимание уделяют выполнению положений законов и нормативных правовых актов, то есть текущему контролю. Но есть и другие его виды – предварительный и заключительный, которые, как правило, остаются в тени.

Предварительный контроль осуществляется до фактического начала работ за счет реализации определенных правил, процедур и регламентов, которые вырабатываются для обеспечения выполнения планов. Его основой является установка критериев оценки, то есть конкретных, поддающихся измерению целевых программ организации, имеющих временные границы. Они явным образом устанавливаются в процессе планирования. При этом пересматриваются критерии оценки с учетом временных рамок, в которых должна быть сделана работа, и конкретных показателей, по отношению к которым можно оценить степень ее выполнения.

Критерии оценки необходимо определить в форме показателей результативности объекта управления для всех его ключевых областей. Они должны быть выражены в количественной форме, но зачастую подме-

Виктор ЧЕРНОВ – кандидат технических наук, советник Аппарата Правительства РФ

няются некоторой субъективной нормой. Конечно, при всей ее ограниченности это лучше, чем ничего, так как невозможно осуществлять контроль без критерия результативности какого-либо типа. Но такой путь ведет к управлению по наитию, которое фактически является не руководящим, а просто реакцией на ситуацию, вышедшую из-под контроля.

На наш взгляд, из-за недостаточного анализа решаемых на этапе предварительного контроля вопросов постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены три редакции Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Задачами ФЦП, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 65 от 28 января 2002 г. «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)», являлись: «создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации». В последующие редакции ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)» были внесены существенные изменения.

Целью завершающей редакции, согласно Постановлению Правительства РФ № 721 от 10 сентября 2009 г. «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002-2010 годы)», стало формирование в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства, которое должно обеспечить:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг; внедрение единых стандартов обслуживания населения;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами власти информационных и телекоммуникационных технологий;

- повышение эффективности систем информационно-аналитического обеспечения государственного управления, оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Анализ принятых направлений деятельности по формированию электронного правительства показывает, что в основном они стали более конкретными, введены важнейшие целевые индикаторы и показатели, необходимые для осуществления контроля их выполнения. Коренным образом изменились задачи федеральных целевых программ.

Вместе с тем в ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)» отмечены проблемы, без решения которых формирование электронного правительства в Российской Федерации не представляется возможным. Основной, на наш взгляд, является отсутствие необходимого нормативно-правового обеспечения для оказания государственных услуг в электронном виде, системного проекта электронного правительства, единых стандартов создания и эксплуатации ведомственных и межведомственных автоматизированных информационных систем (АИС), унифицированных технологий и протоколов электронного обмена, окончательной модели информационного взаимодействия государства и общества.

В федеральных и территориальных органах государственной власти Российской Федерации широко применяется текущий контроль (формальный и по существу), который осуществляется руководителями и надлежащими службами в отношении сроков и качества исполнения документов в ходе работ.

Текущий контроль состоит в сопоставлении реально достигнутых результатов с установленными критериями оценки, т.е. с ожидаемым итогом, определением степени допустимости или безопасности обнаруженных отклонений от норматива. По итогам процедуры контроля руководитель дает оценку, которая служит основой для решения о предпринимаемых действиях. На этой стадии контроля осуществляется определение масштаба отклонений, измерение результатов и их анализ.

Определение масштаба допустимых отклонений является важным моментом для любой организации. Если взято слишком большое соотношение, то возникающие проблемы могут приобрести ложно грозные очертания. Если масштаб слишком маленький, то управляющий субъект будет реагировать как бы на очень небольшие отклонения, что потребует много времени и будет весьма невыгодно экономически. Система контроля, основанная на неточном масштабировании, может парализовать, дезорганизовать работу, препятствовать достижению целей организации. При этом высокая степень контроля все-таки может быть достигнута, но его процесс становится неэффективным, так как в стороне остается собственно реализация программы.

Измерение результатов, дающих возможность понять, насколько удалось достичь установленных критериев оценки, – один из основных элементов контроля. Для его осуществления необходимо определиться с единицей измерения, которая обязана соответствовать критериями оценки и контролируемому виду деятельности. Кроме того, скорость, частота и точность измерений должны быть соответствующим образом согласованы с деятельностью, подлежащей контролю. Анализируя полученные результаты, руководитель решает, какие действия необходимо предпринять: изменить некоторые параметры системы, скорректировать критерии оценки или не вмешиваться в работу объекта уп-

равления. При этом только существенные отклонения от заданных критериев оценки должны вызывать срабатывание системы контроля.

Контролю подлежит исполнение документов, резолюций, поручений, программ и планов организации. Учет поступивших и исходящих документов проводит служба контроля с использованием возможностей автоматизированной системы или автоматизированной системы документационного обеспечения управления (АС ДОУ). Эта служба ведет учет контрольных поручений посредством электронных карточек, запрашивает сведения о ходе их выполнения у руководителей и исполнителей в подразделениях, а также пользуется их электронными базами данных. Она обеспечивает реализацию предупредительного контроля, контроля просроченных документов и готовит информацию о ходе исполнения находящихся на контроле резолюций, поручений, программ и планов и представляет ее руководителю организации в установленные им сроки. Основные параметры, которые можно контролировать при помощи тиражно-заказных АС ДОУ, разработанных соответственно ЗАО «Электронные офисные системы», компаниями «ИнтерТраст» и EMC Documentum, АО «Ланит», представлены в **таблице 1**. По сравнению с данными, опубликованными в 2005 г. в книге «Качественный анализ автоматизированных систем документационного обеспечения управления» (*Чернов В.Н.* М.: Мысль, 2005), сведения, представленные в октябре 2009 г., говорят о том, что разработчики тиражно-заказных АС ДОУ продолжают совершенствовать программное обеспечение автоматизированного контроля исполнения документов, резолюций, поручений, программ и планов.

Исполнение документов и поручений организуют руководители структурных подразделений, которым они адресованы. Те, в свою очередь, обеспечивают доведение и контролируют по существу исполнение документов и поручений по вопросам, относящимся к их сфере ведения. Службы делопроизводства вносят в электронные регистрационные карточки текущую информацию о ходе исполнения.

По отдельным документам, имеющим особое значение (программам, планам действий организации и др.), подготавливаются планы контроля, в которых указываются исполнители, а также структурные подразделения, осуществляющие контроль их реализации. Контроль по существу выполнения программ и планов проводится структурными подразделениями, подготовившими их проекты.

Таблица 1. Основные параметры, контролируемые при работе с документами.

№ п/п	Параметры \ АС ДОУ	ДЕЛО	Company-Media	EMC Documentum	LanDocs
1.	Контроль заполнения обязательных полей в ЭРК	+	+	+	+
2.	Контроль следующих этапов подготовки проектов документов: - разработки; - согласования; - утверждения	+	+	+	+
3.	Автоматическая выдача следующих напоминаний: - о нарушении срока рассмотрения проектов документов; - о приближении срока подготовки проектов документов; - о нарушении срока подготовки проектов документов	+	+	+	+
4.	Контроль рассмотрения документов	+	+	+	+
5.	Контроль исполнения поручений по документам	+	+	+	+
6.	Контроль исполнения документов	+	+	+	+
7.	Автоматическая выдача следующих напоминаний: - о нарушении срока рассмотрения документов; - о приближении срока исполнения поручений по документам; - о нарушении срока исполнения поручений по документам; - о приближении срока исполнения документов; - о нарушении срока исполнения документов	+	+	+	+
8.	Контроль составных документов с детализацией по отдельным пунктам	+	+	+/–	+
9.	Контроль рассмотрения, исполнения документов и поручений в территориально-распределенной организации	+/–	+	+	+
10.	Автоматическое уведомление об исполнении документов	+	+	+	+

Условные обозначения: [+] – высокая степень выражения данного свойства; [+/–] – средняя степень выражения данного свойства; [–] – низкая степень выражения данного свойства.

В исключительных случаях, когда по объективным причинам исполнение поручения в установленный срок невозможно, руководители структурных подразделений представляют в вышестоящую инстанцию мотивированные предложения о продлении срока с указанием планируемой даты исполнения, которая также подлежит контролю. Но сроки исполнения срочных и оперативных поручений, как правило, не продлеваются.

Служба контроля ведет мониторинг контроля исполнения предписаний по документам. Полученные данные нужны для напоминаний, выдачи различных сводок, справок предупредительного и аналитического характера. Иногда интересуют сведения о документах, срок исполнения которых был продлен. Эти данные могут использоваться для выявления и анализа причин задержки исполнения документов. Напоминания исполнителю о приближении срока носят информативный характер. На напоминание об истечении срока исполнители обязаны представить в службу контроля сведения об исполнении или неисполнении документа.

Заключительный контроль осуществляется после того, как работа закончена или истекло отведенное для нее время. Хотя он не дает возможности отреагировать на проблемы в момент их возникновения, тем не менее имеет две важные функции: 1) обеспечение руководства организации информацией, необходимой для планирования и проведения аналогичных работ в будущем. Анализируя фактически полученные результаты, руководство может лучше оценить, насколько реалистичны составленные планы. Процедура позволяет получить информацию о возникших проблемах и сформулировать новые планы так, чтобы избежать этих сложностей в будущем; 2) обеспечение руководства организации информацией для повышения мотивированности сотрудников на полную самоотдачу в интересах организации и справедливое вознаграждение за достижение установленных результатов.

Актуальность предварительного, текущего и заключительного контроля возрастет при вводе в эксплуатацию единой государственной системы контроля результативности деятельности органов управления по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации. Эта система предназначена для повышения эффективности координации их деятельности на основе унификации и автоматизации процедур сбора и согласования ведомственных планов и отчетности об их исполнении, определения целевых значений результативности деятельности и мониторинга их достижения.

Единая государственная система контроля формируется на основе «Концепции создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами», утвержденной распоряжением Правительства РФ № 516-р от 24 апреля 2007 г. Осуществляется развитие интегрированной АИС мониторинга деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаций по достижению ключевых показателей в области социально-экономического развития, реализации приоритетных национальных проектов и государственных программ Российской Федерации.

К 2009 году были разработаны в составе государственной АИС следующие основные подсистемы: мониторинга социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отраслей промышленности; единая межведомственная информационно-статистическая система государственной статистики; комплексного анализа хода реализации приоритетных национальных проектов. В целях совершенствования системы планируется создать регламенты представления органами государственной власти сведений для управления, автоматизированные места для работы с информационной системой управления во всех органах исполнительной власти на федеральном и субъектовом уровнях.

Автоматизированный контроль становится более актуальным в связи с территориальной рассредоточенностью органов управления различных видов и статусов, значительным объемом выделяемых бюджетных ассигнований и ограниченностью сроков выполнения государственных проектов, программ и планов. Разработчикам автоматизированных систем контроля и автоматизированных систем документационного обеспечения управления нужно обратить внимание на электронное обеспечение предварительного и заключительного контроля. Нуждается в совершенствовании нормативно-правовое сопровождение электронного документооборота.

Инфофорум-12

В Москве состоялся очередной, 12-й Национальный форум информационной безопасности (ИНФОФОРУМ-12) «Информационная безопасность России в условиях глобального информационного общества». Его организаторами выступили Комитет Государственной думы РФ по безопасности, аппарат Совета безопасности РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Федеральное агентство по информационным технологиям, МВД РФ, Некоммерческое партнерство «ИНФОФОРУМ».

Вел заседания первый заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по безопасности М.И. Гришанков.

Государственные деятели, ученые, ведущие специалисты в области информатизации структур государственного управления, представители вузов, осуществляющих подготовку и переподготовку кадров для обслуживания сектора высоких технологий, военные, политики обсудили вопросы обеспечения технологий безопасности для электронного государства, основные направления организации и деятельности подразделений по защите информации в органах государственного управления и бизнесе; вскрыли проблемы совершенствования и применения законодательства о персональных данных; обобщили национальный и зарубежный опыт работы ситуационных центров органов государственного управления.

Руководитель Федерального агентства по информационным технологиям, доктор технических наук В.Г. Матюхин подчеркнул, что к перспективным направлениям, в которых применяются современные технологии и обеспечивается на основе использования электронной цифровой подписи формирование доверительной среды информационного взаимодействия органов власти всех уровней, а также с гражданами и бизнесом, нужно отнести создание высокозащищенной и обеспеченной грамотными кадрами информационно-технологической инфраструктуры.

Журнал «Государственная служба», заключивший с Некоммерческим партнерством «ИНФОФОРУМ» договор об информационном взаимодействии, будет регулярно информировать своих читателей о перспективных направлениях развития электронного государства, эффективных технологиях государственного и муниципального управления, подготовке IT-специалистов.