значении и перспективах вопроса электронного официального опубликования необходимо обратиться к практике тех органов государственной власти, которые уже прошли этот путь в целью выяснения, снизились ли те риски, которые выявлены в процессе бумажного опубликования при интернет-опубликовании.

• • •

Итак, для совершенствования концепции официального портала www.pravo.gov.ru и отдельных его опций, необходимо:

– изменить наименование портала;

– развить связь с официальными изданиями советского законодательства до 1992 г. путем размещения соответствующих журналов на портале;

– переместить Свод законов и дайджест правовых событий из раздела «Законодательство России» в информацию с главной страницы в место для размещения информационно-справочных материалов;

– разработать и внедрить консолидированные тексты в новой официальной редакции;

– актуализировать консолидированные тексты в короткий срок (в течение дня).

Литература

1. О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства Союза ССР: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 22 августа 1924 года // Собр. законодательства СССР. 1924. № 7, ст. 71.
2. О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 14, ст. 275.
3. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов от 29 ноября 2007 г.: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 48, п. 21.
4. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / Под ред. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012.
5. САППиП РФ. 1994. № 15. Ст. 1173.
6. Решение Верховного Суда РФ от 09.08.2000 г. № ГКПИ00-178.
7. *Урумова Е.С.* По какому Налоговому кодексу платить налоги // Законодательство. 1999. № 3.
8. Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 45, ст. 5202.

Татьяна ЕФЕРИНА, Ирина АЛЕКСЕЕВА

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правительство Российской Федерации проводит реформу, направленную на развитие программно-целевых методов в бюджетном процессе и формирование системы бюджетирования, ориентированной на результат. Выявлено, что в формирующейся модели управления по конечному результату недоиспользован важный управленческий механизм – внешняя экспертиза государственных проектов и программ, что стало одной из причин проблем, возникших в ходе реализации новой управленческой модели:

- система бюджетирования по факту не связана с качеством достигнутых промежуточных/непосредственных результатов проектов (финансирование мероприятий и программ, включенных в проекты, производится в установленном порядке, а качество и уровень решения межведомственных задач не оцениваются);
- действующая система оценки государственных проектов не позволяет в явном виде связать решение нынешних задач бюджетного планирования с задачами средне- и долгосрочного развития;
- невозможно наблюдать за адресной направленностью проектов;
- дизайн проектов имеет существенные методологические недоработки, что сказывается на их реализации.

Внешняя экспертиза по оценке программ и проектов – сложившаяся практика в международных организациях (в том числе в структурах ООН, ОЭСР), которая финансируется за счет средств государственного бюджета и считается неотъемлемым элементом международных стандартов отчетности в системе управления по результатам и аудита результативности политики государства. Россия не может полноценно выполнять свои обязательства в международных организациях, не имея инкорпорированную практику экспертизы программ по результатам, отвечающую требованиям лучших международных практик.

Внешнее экспертное сопровождение необходимо установить на всех стадиях жизненного цикла проекта для анализа следующих метрик:

1. Внешний контекст, т. е. общее описание условий реализации: социальная, экономическая, демографическая, технологическая и иная среда реализации, которая непосредственно либо косвенно связана с проектом.

2. Выявление и описание стейкхолдеров (заинтересованных сторон), т. е. определение и анализ акторов, имеющих

Татьяна ЕФЕРИНА – доктор исторических наук, начальник Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Ирина АЛЕКСЕЕВА – кандидат социологических наук, заместитель начальника Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

отношение к проблеме проекта, а также положительный или отрицательный интерес к реализации заложенных изменений.

3. Потребности и ожидания групп благополучателей проекта, т. е. описание субъектов (физических и/или юридических лиц), на которых непосредственно направлено действие проекта, получающих прямую пользу от его реализации.

4. Оценка системы целей и задач для описания разноуровневых целей: общая цель – изменения, в достижение которых проект вносит вклад; цель проекта – планируемые изменения в положении целевой группы и благополучателей; промежуточные результаты – необходимый и достаточный набор решаемых задач, обеспечивающий достижение цели проекта.

5. Индикаторы и источники проверки показателей приближения к достижению целей и промежуточных результатов.

6. Выявление и отслеживание внешних факторов и рисков, которые могут оказать как отрицательное, так и положительное влияние на реализацию проекта и достижение конечных результатов и эффектов, что позволит прогнозировать развитие ситуации за пределами проекта, предпринимать превентивные меры.

За последние годы принят ряд решений, способствующих развитию экспертно-аналитического сопровождения управленческих решений, в том числе:

созданы общественные, общественно-консультативные и научно-консультативные советы при федеральных и региональных органах законодательной и исполнительной власти;

приняты нормативные акты, регламентирующие отдельные вопросы организации внешней экспертизы государственных программ и проектов;

разрабатываются положения о привлечении внешних экспертов, устанавливаются базовые принципы и общий порядок формирования реестра экспертов и проч.

Согласно данным Аналитического центра при Правительстве РФ, в 22 субъектах Российской Федерации созданы информационно-аналитические платформы для ведения мониторинга государственных проектов и программ [1]. Однако ни в одном регионе процедуры мониторинга и оценки не включают полного цикла необходимых мероприятий. Отмечается острая потребность в информационно-аналитических системах для экспертного анализа: ведение реестра экспертов, формирование запросов, сбор экспертных мнений в автоматизированном режиме, ранжирование вариантов решений, проведения аналитических оценок и т. п.

Известно, что любая управленческая инновация может завершиться неудачей, т. е. оказаться нереализованной, неэффективной или менее эффективной, чем ожидалось. Для того чтобы избежать нежелательных последствий, необходимо определить факторы, которые могут оказать отрицательное воздействие на институализацию внешнего экспертного знания, принять предупреждающие меры в отношении этих факторов. Для того чтобы нивелировать риск низкого качества внешней экспертизы, следует соблюдать правила и нормы организации внешней экспертной оценки.

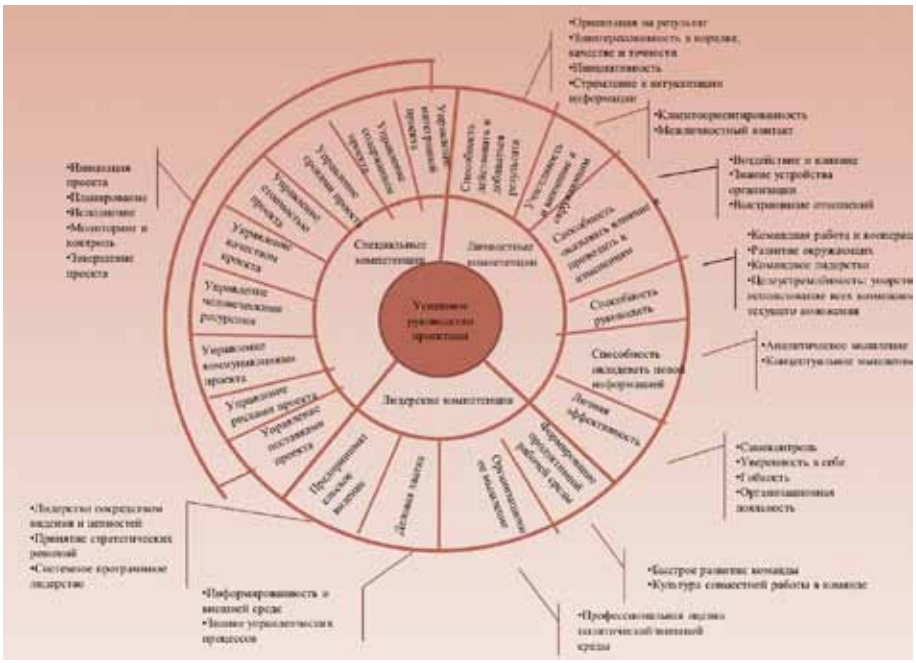
Во-первых, нужна компетентностная модель подбора экспертов, т. е. система подбора приглашенных специалистов с учетом профессиональных и личностных качеств, соответствующих требованиям оцениваемой области и стадии жизненного цикла проекта, а также система аккредитации специалистов на право проводить внешнюю оценку государственных программ и проектов. Основополагающим элементом аккредитации является определение компетенций эксперта. Модели компетенций формируются на основе задач экспертизы. Так как внешняя экспертиза сфокусирована на государственных проектах и программах, соответственно, за основу можно взять разработанные и действующие компетенции менеджеров проектного управления и компетенции оценщиков проектов.

При формировании модели компетенций для проведения внешней экспертизы государственных проектов и программ Аналитический центр опирался в своей деятельности на модель компетенций для проектного управления, разработанную в Бостонском университете, которая позволяет группировать управленческие, специальные и личностные компетенции с учетом жизненного цикла проекта (**рисунок 1**).

Данная модель дополнялась элементами знаний, умений и навыков оценщика, разработанными в рамках Канадского общества оценщиков [3], а также требованиями к специалистам группы оценки Организации Объединенных Наций [4].

Во-вторых, при организации внешней экспертизы государственных проектов и программ невозможно локализовать потенциальных экспертов в пределах одной организации, зачастую требуется привлекать экспертов из смежных или иных тематических областей. В связи с этим особое значение следует уделить механизмам поиска экспертов. Например, Аналитический центр разработал многоступенчатую систему поиска потенциальных экспертов для

Рисунок 1. Модель компетенций для успешного управления проектом [2]



оценки государственных проектов и программ по базам публикаций eLIBRARY.RU, Scopus, Интернет-библиотеки СМИ «Puplic.ru» на основе библиометрических методов с применением автоматизированного решения АТИС (разработка Аналитического центра).

В-третьих, следует разработать образцы технических заданий (ТЗ) и иные договорные документы, которые позволяют регулировать зоны ответственности между заказчиком и исполнителем оценки. Разработка ТЗ – это принципиальный этап любой оценки. ТЗ содержит план, в котором определены ключевые элементы – назначение, объем, процесс, продукты, действия и др. Оно должно гарантировать четкое понимание ожиданий от оценки, позволять проверить, были ли достигнуты цели, дать возможность контролировать качество. Зарубежный положительный опыт привлечения внешних экспертов к оценке проектов и программ предлагает типовые варианты подготовки технического задания [5].

В-четвертых, необходим профессиональный кодекс этики оценщиков государственных программ, который позволит повысить моральную ответственность исполнителей оценок. Речь идет о дополнительном инструменте, обеспечивающем качество экспертной оценки, косвенным регулятором, который может также выполнять стимулирующую функцию. Зарубежный опыт ассоциаций оценщиков позволяет взять за основу действующие образцы, адаптировав их с учетом отечественной специфики [6].

В-пятых, целесообразно разработать систему мотиваций для внешних экспертов, в том числе материального поощрения.

В-шестых, нужен блок информационного ресурсного обеспечения деятельности приглашенных внешних экспертов.

В-седьмых, для оперативной работы с внешними экспертами необходимо подключить специальное программное информационно-аналитическое обеспечение [7].

Перечисленные меры поддерживают качество экспертной оценки, следовательно, минимизируют информационные потери для лиц, принимающих решения по вопросам государственных программ и проектов.

Для организации внешней экспертизы требуется комплекс обеспечивающих ресурсов. Различные виды работ и обеспечивающие их ресурсы образуют ряд взаимосвязанных систем (**рисунок 2**):

- система управления экспертным пулом;
- система информационно-аналитического обеспечения работ по внешней экспертной оценке государственных проектов и программ;
- система методологического сопровождения организации и проведения экспертной оценки государственных проектов и программ;
- система программно-аппаратных решений автоматизации внешней экспертной оценки государственных проектов и программ.

К разработке и оценке реализации государственных программ и проектов привлекается значительное количество экспертов и научных центров, однако подобная работа не приобрела системного характера. Решения об использовании экспертных процедур принимаются в каждом конкретном случае отдельно. Порядок их осуществления и требования к результатам экспертных процедур самостоятельно определяются теми руководителями, которые принимают указанные решения.

Отсутствие единых форматов проведения экспертизы не позволяет сводить воедино различные результаты отдельных экспертных заключений, получаемых в отношении одних и тех же программ и проектов на разных стадиях их реализации, а также сопоставлять результаты экспертизы по разным программам и проектам. Утрачивается значительный потенциал повышения их результативности и возможных ресурсов для решения межведомственных и межрегиональных проблем. В связи с этим необходимо институализировать систему оценки государственных программ и проектов с привлечением внешних экспертов:

инкорпорировать в систему программного и проектного управления механизмы внешней экспертной оценки непосредственных/промежуточных, конечных результатов и социально значимых эффектов реализуемых государственных программ и проектов как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, и закрепить их на законодательном уровне;

создать единую информационно-аналитическую платформу мониторинга и оценки государственных программ и проектов разного уровня (федерального, регионального, муниципального);

учредить единый независимый межведомственный центр компетенций по организации и проведению оценки государственных программ, стратегических ориентиров страны;

определить учебный центр для повышения квалификации в области мониторинга и оценки государственных программ

Рисунок 2. Система организации внешней экспертизы государственных программ и проектов



как государственных менеджеров, так и внешних экспертов, специализирующихся на проведении оценки государственных программ и проектов;

создать межведомственный центр распределенной сети экспертов – оценщиков государственных программ;

подготовить обеспечивающие ресурсы для производителей оценок (независимых внешних экспертов) и потребителей результатов оценки (государственные ведомства, ответственные за реализацию программ и проектов): общероссийский стандарт по организации и проведению оценки государственных программ и проектов, методический инструментарий по проведению независимых исследований с учетом жизненного цикла и типа проектов, программные решения для оперативной связи с экспертами, информационно-аналитические инструменты и база знаний (статистика, нормативно-правовые акты, отчетные материалы и т. д.).

Литература

1. Состояние и перспективы аналитических структур региональных органов власти в системе программно-целевого управления. Результаты опроса руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. М., 2012. Версия презентации http://www.ac.gov.ru/includes/periodics/calendar_events/2012/1012/16407780/detail.shtml
2. The Art of Project Management: A Competency Model For Project Managers / Boston University. http://www.logixsource.com/Weblinks/ProjectManagement.pdf
3. The Canadian Evaluation Society. Competencies for Canadian Evaluation Practice. V 11.0 4 16 2010. http://www.aea365.org/blog/?tag=canadian-evaluation-society
4. Core Competencies for Evaluators of the UN System, 2008. UNEG/G (2008)1.
5. UNICEF Evaluation Report Standards http://www.unicef.org/evaldatabase/index.html и UNICEF Evaluation Technical Notes Series no. 3 Writing a good Executive summary. http://www.unicef.org/evaluation/TechNote3_Exec_Sum.pdf
6. La Charte de l'Evaluation: des politiques publiques et des programmes publics (http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html). Версия от 21.06.2006 г. http://www.iopp.ru/upimg/file_112.pdf
7. Организационно-технические требования к формированию и развертыванию экспертно-аналитической сети, обеспечивающей информационно-аналитическое сопровождение программно-проектной деятельности органов государственной власти // Аналитический центр при Правительстве РФ. Москва, 2009 г. http://www.ac.gov.ru/files/dokladexpertgosprogrammy.pdf

инфофорум-2013

ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИОННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

В Москве состоялся 15-й Национальный форум информационной безопасности «Инновационные решения для безопасности России» (Инфофорум-2013). В нем приняли участие более 1200 специалистов из 44 регионов Российской Федерации, представители федеральных органов власти, а также делегации восьми стран и 10 посольств стран Европы и Азии. Был рассмотрен широкий спектр проблем организационно-правового, технологического и гуманитарного характера.

Форуму предшествовал Указ Президента России № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации» от 15 января 2013 г. Основные задачи системы:

прогнозирование ситуации в области обеспечения информационной безопасности России;

обеспечение взаимодействия владельцев информационных ресурсов РФ, операторов связи, иных субъектов, осуществляющих лицензируемую деятельность в области защиты информации, при решении задач, касающихся обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак;

осуществление контроля степени защищенности критической информационной инфраструктуры РФ от компьютерных атак;

установление причин компьютерных инцидентов, связанных с функционированием информационных ресурсов Российской Федерации.

Ответственность за создание и функционирование структур по защите от компьютерных атак возложена на Федеральную службу безопасности.

Россия – одна из немногих стран, способных обладать цифровым суверенитетом. Это дает ей перспективу успешного проведения своей политики в условиях глобализации информационных систем.

Одним из ключевых тематических блоков 15-го Инфофорума стал «Безопасный город» с магистральной темой противодействия коррупции. Продолжилось изучение таких проблем, как обеспечение безопасности критически важных объектов инфраструктуры, транспорта, инновации и IT-решения для энергоэффективности и энергосбережения, защищенные электронные услуги населению в здравоохранении, образовании, ЖКХ и обеспечение общественной безопасности.

В повестке дня, помимо конференции «Безопасный город», стояли конференция «Национальная платежная система и электронная торговля», три круглых стола («Электронное услуги», «ЦОДы, облака и безопасность», «Кадры»), обсуждались вопросы культуры информационной безопасности, межрегионального сотрудничества, безопасного взаимодействия в социальных сетях.

Еще одно традиционное направление Инфофорума как международной научно-производственной площадки – «Безопасный интернет». Участникам был продемонстрирован пример работы реального злоумышленника при атаке на крупнейший удостоверяющий центр (случай имел место в реальной жизни). Мастер-класс по действию «мягкой силы» провел президент Национального института исследований глобальной безопасности, доктор исторических наук А.И. Смирнов. «Мягкая сила» представляет большую угрозу в условиях современного информационного противоборства, так как «это сила привлекательности, а не принуждения».

В рамках Инфофорума состоялось традиционное награждение авторитетных организаторов и признанных ученых в области информационной безопасности профессиональной премией «Серебряный кинжал». Грамоты и ценные призы получили лауреаты Всероссийского конкурса молодых специалистов и их наставников «Инфофорум – Новое поколение».

Алексей МИРОНОВ