

Совершенствование государственного управления за счет внедрения информационных технологий.

Информатизация организационно-распорядительной и административной деятельности

Иритикова Вера Степановна, эксперт РОО «Гильдия Управляющих документацией», приглашенный лектор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации



1. **Общие понятия**
2. **Базовые компетенции государственной гражданской службы и аппарата управления**
3. **Проблемы перехода на реальный электронный документооборот**



Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации принята Советом безопасности Российской Федерации и утверждена Президентом Российской Федерации 07 февраля 2008 г. (№ Пр-212) со следующими целями:

- **повышения качества жизни граждан;**
- **обеспечения конкурентоспособности России;**
- **развития экономической, социально-политической, культурной и духовной жизни общества;**
- **совершенствования системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.**

Информационное общество – понятие социальной философии и политологии, которое характеризует постиндустриальное общество в контексте «информационной революции».

Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 гг.)»;
модель «Электронное правительство» - новые способы взаимодействия с помощью Интернет-коммуникаций, корпоративных и социальных сетей с целью повышения эффективности предоставления государственных услуг;

модели «Электронного правительства»:

- взаимодействие государства с гражданами (**G2C, Government-to-Citizen**);
- взаимодействие государства с бизнесом (**G2B, Government-to-Business**);
- взаимодействие ветвей государственной власти (**G2G, Government-to-Government**);
- взаимодействие государства с государственными служащими (**G2E, Government-to-Employees**).

Основные элементы инфраструктуры «Электронного правительства»:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг;
- Единая система межведомственного электронного взаимодействия;
- Единая система идентификации и аутентификации;
- Национальная платформа распределенной обработки данных;
- Информационная система головного удостоверяющего центра.

Система «Открытое правительство» в Российской Федерации - с февраля 2012 г.;

цели системы:

- **совершенствование институтов гражданского общества;**
- **обеспечение взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями.**

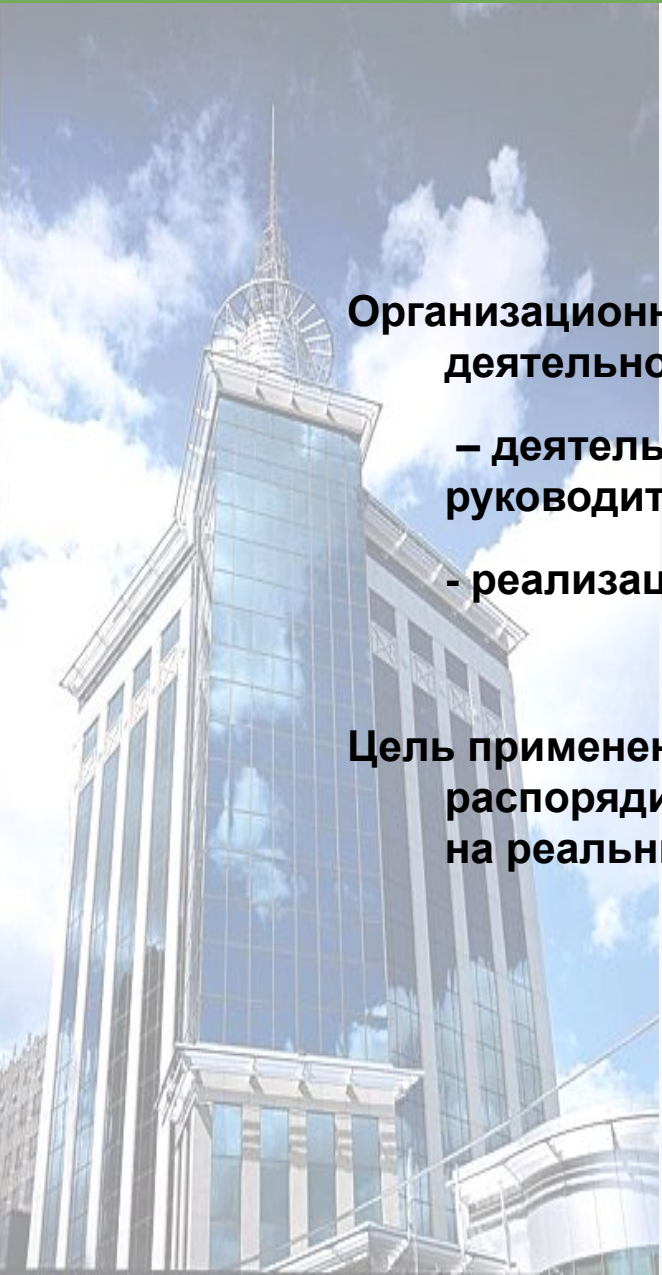
Открытые данные – информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в виде массивов данных в формате, обеспечивающем их автоматизированную обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и на условиях её свободного (бесплатного) использования.

Возможности системы «Открытое правительство»:

- получение актуальной и полной информации о деятельности государственных органов; ФЗ от 07.06.2013 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступил в силу с 01.07.2013; сведения размещаются в Интернете в машиночитаемом формате – pdf, rtf, xls, html*
- организация и реализация общественного контроля за реализацией задач государственных органов и органов местного самоуправления; по заказу Минэкономразвития был разработан сайт «Ваш контроль» с целью информирования о предоставляемых государственных услугах и получения «обратной связи» об их реализации.

Электронное правительство и Электронная демократия – базовые технологии в информационном обществе.

В рамках госпрограммы Информационное общество (2011-2020 гг.) Минкомсвязи России разработало Концепцию развития в РФ механизмов электронной демократии до 2020 года.



Организационно-распорядительная и административная деятельность:

- деятельность руководства организации (первый руководитель и уполномоченные им должностные лица);**
- реализация общих функций управления.**

Цель применения информационных технологий в организационно-распорядительной и административной деятельности – переход на реальный электронный документооборот.



Общие функции управления:

- организация системы управления;
- оперативное управление (принятие решений);
- контроль и регулирование (отчетность);
- управление персоналом;
- управление ресурсами (материальными и нематериальными, в т.ч. знаниями, информацией, документами).

Управление документами рассматривается как одна из новых общих функций управления, находящаяся в зон ответственности руководства.

Информационная технология – процесс, использующий совокупность средств и методов сбора, обработки и передачи данных для получения информации **нового качества** о состоянии объекта;


Информатизация деятельности – создание взаимосвязанной совокупности/системы средств, методов и квалифицированного персонала, которые используются для хранения, поиска, обработки и получения информации в интересах поставленной цели управления;

Информационные технологии – комплекс взаимосвязанных научных, технологических, инженерных дисциплин, изучающих методы эффективной организации труда людей, занятых обработкой и хранением информации, вычислительную технику и методы организации и взаимодействия с людьми и производственным оборудованием, их практические приложения, а также связанные с этим социальные, экономические и культурные проблемы.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изменениями) устанавливает фактически системообразующую классификацию понятий, которая, как считают специалисты, способствует формированию информационного права как новой отрасли права:

***Информация - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления** (причем в термине "сообщения" отражается преимущественно аспект коммуникации, передачи какого-либо информационного объекта или сведений от одного субъекта к другому, от создателя к получателю и пользователю и т.п.);*

***Документированная информация - зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленном законодательством случаях её материальный носитель** (здесь необходимо вспомнить и определение понятия документирование по ГОСТ Р 7.0.8 - 2013, которое означает запись информации на носителе по установленным правилам);*



Электронный документ - документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронно-вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным каналам связи или обработки в информационных системах (ключевым понятием является пригодность для восприятия человеком, поэтому при проектировании СЭД обращают внимание на формы документов для просмотра пользователем, формы для печати, электронные шаблоны по форме бланков, счетчики бланков и счетчики количества распечаток бумажных копий и т.п.);

Электронное сообщение - информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети (в данном определении понятие коммуникация на первом месте и отсутствуют требования к идентификации информации, а вот понятие "пользователь" предполагает регистрацию и идентификацию в той или иной системе


Компетенция:

- круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом;
- совокупность профессиональных знаний, навыков и умений;
- круг полномочий.

Документ – уникальное социальное явление, существующее в сфере права и политики.

Политика = управление государством.

Государственный аппарат = функции государства + технологии их реализации + люди (государственные гражданские и иные служащие; ГГС)



Цель – создание компактного, сильного и эффективного, мотивированного государственного аппарата (механически рыночные механизмы оптимизации в систему госслужбы не переносятся; в российской культуре заложен потенциал «социальных ролей» представителей государства).

Позиция ГУ-ВШЭ – акцент на регламентации, которая в перспективе должна позволить вообще исключить контакт гражданина и госслужащего по технологии «электронного правительства».

Административные регламенты:

- внутренней организации;
- реализации функций;
- оказания услуг;
- взаимодействия.

Задача – разрабатывать пооперационную часть административных регламентов и блок-схемы в рамках концепции управления документами.

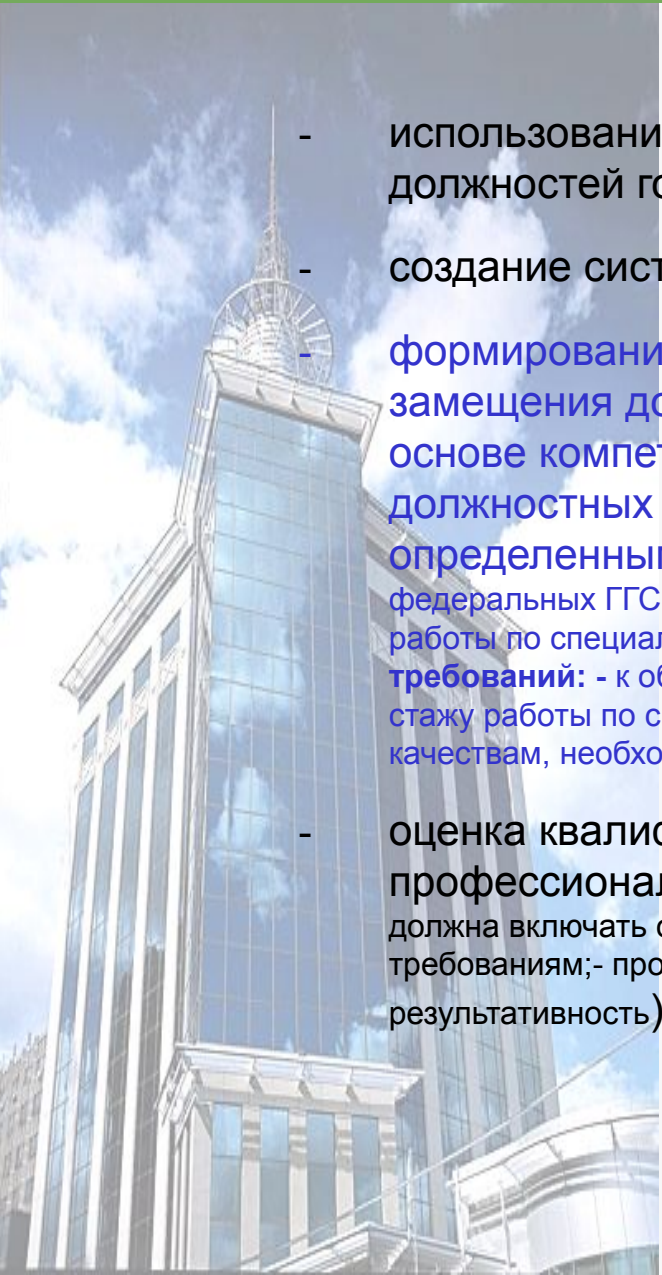
ГОСТ Р ИСО 15489-1 -2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования»:

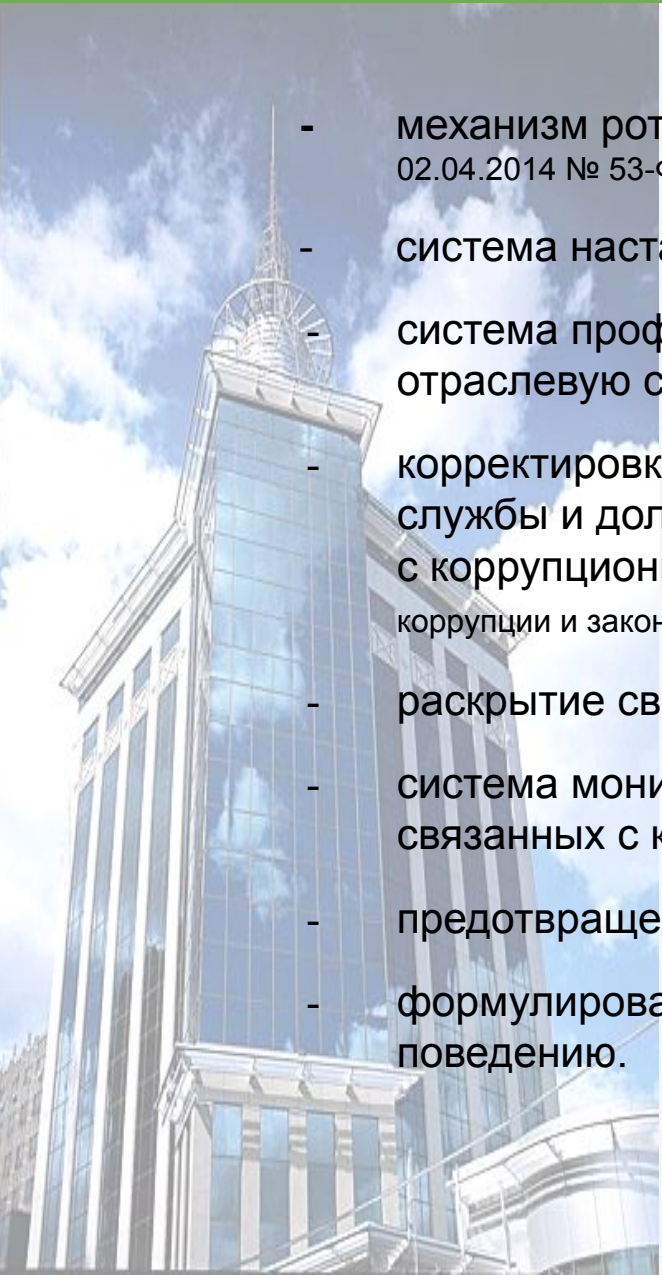
- *выбор материального носителя информации зависит от сроков хранения документов;*
- *при проектировании системы управления документами следует выбирать подходящую среду хранения и носители информации, средства физической защиты информации, процедуры обработки и системы хранения;*
- *каждый сотрудник организации отвечает за документы «отражающие его деятельность»*

Главная задача {и проблема} – создание профессионального государственного аппарата!

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления». Мероприятия по исполнению:

- аттестация госслужащих с участием представителей общественных советов;
- повышение квалификации госслужащих, принимающих участие в предоставлении госуслуг;
- **конкурсный отбор кандидатов, проведение дистанционных экзаменов с использованием ИКТ;**
- формирование единой базы данных вакансий должностей государственной гражданской службы;
- создание региональных реестров должностей госслужбы;

- 
- использование практики испытательного срока при замещении должностей государственной гражданской службы;
 - создание системы кадрового резерва;
 - формирование перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам (указами Президента РФ для федеральных ГГС утверждены квалификационные требования к стажу ГГС или стажу работы по специальности; формируется **трехуровневая система квалификационных требований**: - к образованию, профессиональным знаниям и навыкам; - стажу ГГС или стажу работы по специальности, направлению подготовки; - к профессиональным качествам, необходимым для замещения должностей ГГС);
 - оценка квалификации и оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности (система комплексной оценки должна включать общественную оценку; показатели – соответствие квалификационным требованиям;- профессиональные и личностные качества; - эффективность и результативность);

- 
- механизм ротации государственных гражданских служащих (утв. Ф3 от 02.04.2014 № 53-ФЗ);
 - система наставничества на государственной гражданской службе;
 - система профессионально-функциональных групп, отражающих отраслевую структуру государственного управления (проект до 2018 г.);
 - корректировка перечня должностей **федеральной** государственной службы и должностей в госкорпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками (Действует Национальный план противодействия коррупции и законодательство);
 - раскрытие сведений о доходах и имуществе;
 - система мониторинга исполнения должностных обязанностей ГГС, связанных с коррупционными рисками;
 - предотвращение конфликта интересов;
 - формулирование требований к служебному должностному поведению.

Деятельность государственных гражданских служащих (профессионального госаппарата) – предполагается относить к *интеллектуально-аналитической, контрольной и регулирующей деятельности*, исключая психологию "механического исполнения».

2013 год – Президент Российской Федерации о компетенциях «чиновников». Государственный гражданский служащий должен знать:

- Конституцию Российской Федерации, законодательство Российской Федерации, особенно – антикоррупционное;
- компьютер;
- работу с документами (Методический инструментарий, разработанный Минтрудом России в 2013 г. содержал ссылку на ЕГСД, которая фактически утратила силу).

2015 г. - Минтруд России объявил о разработке к 2017 году поправок в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Госслужащий должен:

- **знать законодательство, в т.ч. антикоррупционное;**
- **уметь пользоваться компьютерной техникой;**
- **уметь грамотно писать и излагать свои мысли.**

2015 год – разработан Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим (версия 2.0 опубликована на сайте Минтруда России в апреле 2015 г.; она уточняется и актуализируется, применяется в ГГС).

Требования базовые, функциональные и специальные для категории руководителей, помощников/советников, специалистов, обеспечивающих специалистов.

Сформулированы **базовые квалификационные требования**, необходимые для замещения всех должностей государственной гражданской службы вне зависимости от направлений деятельности и специализаций по направлениям деятельности.

Они не включаются в **функциональные квалификационные требования**.

В 2015 г. рекомендовалось начать и в 2016 г. фактически завершить пересмотр и обновление служебных должностных регламентов, а квалификационные требования пересматривать один раз в год.

Базовые квалификационные требования:

- знание государственного языка Российской Федерации (русского языка);
- знание Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- знание основ делопроизводства и документооборота;
- знания и навыки в области информационно-коммуникационных технологий.

Справочник квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим (часть Методического инструментария).

Требования к знаниям и навыкам, **рекомендуемые** для включения в базовые квалификационные требования.

Знание правовых основ работы госаппарата + знание правовых основ профессиональной деятельности.

Реальные проблемы:

- практическая утрата законодательной техники и техники подготовки нормативных правовых актов;
- непонимание функций документов и их особого значения в формировании общественного мнения, отношения граждан к госаппарату;
- принимаемые законы и нормативные правовые акты зачастую противоречат друг другу, принимаются по политической необходимости или под давлением лоббистов, не содержат механизмов их реализации, требуют издания исполнительными органами актов, рекомендаций, распоряжений «во исполнение»;
- проблемы кодификации и систематизации действующего законодательства на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, по-прежнему, остаются актуальными и отчасти нерешенными.

Требования к знаниям основ делопроизводства и документооборота:

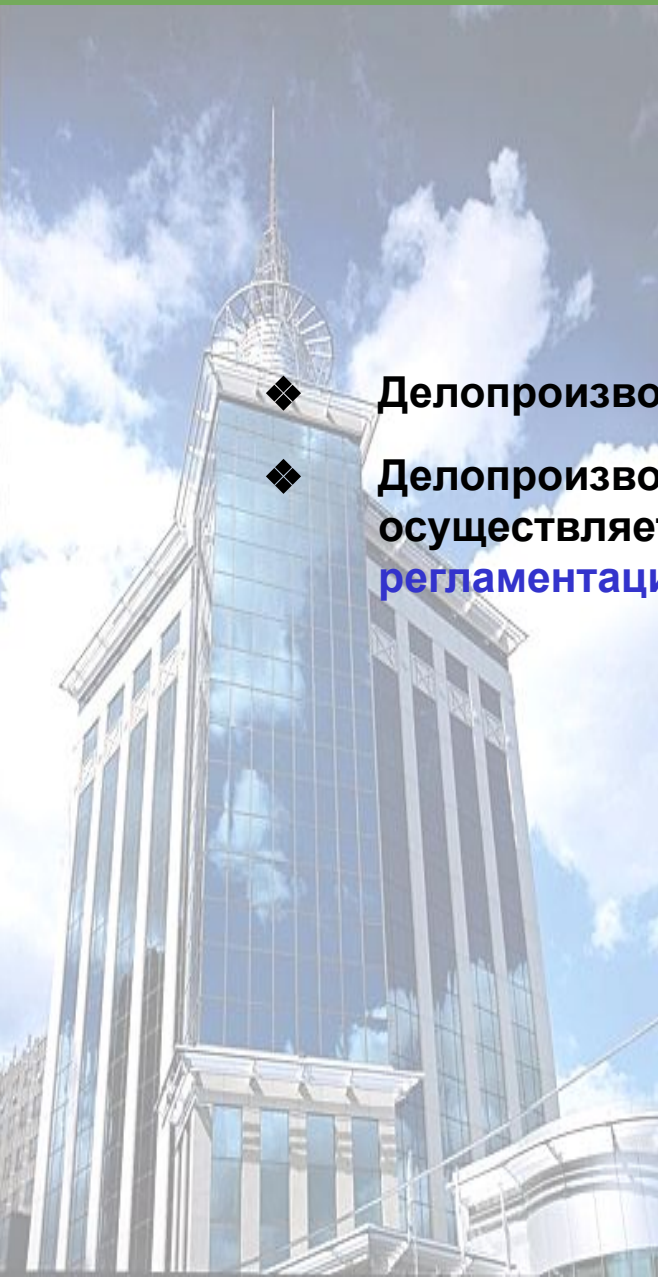
- порядок рассмотрения обращений граждан в соответствии с ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ (- требования к письменным обращениям; - порядок направления, регистрации и рассмотрения письменных обращений; - особенности рассмотрения отдельных обращений, в т.ч. направленных в электронном виде; - правовые последствия за нарушения требований ФЗ № 59-ФЗ);
- основы работы с документом, установленные ГОСТ Р 6.30 – 2003 (- состав реквизитов; - требования к оформлению реквизитов; - виды бланков; - требования к бланкам);
- основные положения ГОСТ Р 7.08 – 2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения».

Требования к знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий:

- общие знания информационных технологий и применения ПК;
- умение создавать таблицы и картинки в текстовых и графических редакторах;
- умение подготавливать презентации;
- умение работать с электронной почтой;
- умение работать в сети Интернет – поиск и получение информации, защита информации.

Не сформулированы требования к умениям работы в СЭД, МЭДО, ЕСМЭВ (РМЭВ), правила применения ЭП, требование знать понятие «транзакция» при применении видов ЭП.

Реальный электронный документооборот



- ◆ Делопроизводство - нормативно регулируемая технология.
- ◆ Делопроизводство или управление документами осуществляется на основе метода **пооперационной регламентации**

Технология делопроизводства:

- приём документа;
- предварительное рассмотрение;
- регистрация;
- направление на исполнение (резолюция руководителя);
- исполнение (деятельность любого госслужащего;
документирование);
- *контроль исполнения*;
- отправка;
- формирование дел (в соответствии с номенклатурой дел);
- оперативное (текущее хранение).



Соединяет делопроизводственные операции в единый технологический цикл и объединяет документы в документопотоки выполнение действий по **передаче** документов. **Передача документов** является совокупностью вспомогательных действий и работ, обязательность и порядок реализации которых также могут регламентироваться, нормироваться, автоматизироваться в процессе регламентации выполняемых операций в административных регламентах.

Новая функция или операция, которая называется **трансляция** информации и документов (в действующем законодательстве - информирование), сложилась благодаря внедрению информационных технологий и возможности с их помощью формировать единое информационное пространство.

Документооборот - движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправки.

(ГОСТ Р 7.0.8 – 2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»)

Принципы организации документооборота:

- оптимальность;
- оперативность;
- прямоточность;
- выделение документопотоков и единообразие их обработки;
- управляемость (целенаправленное регулирование).

Актуальные проблемы в сфере управления документами:

- *совершенствование документирования управленческой деятельности и принципов организации документооборота в связи с изменениями в Правилах делопроизводства*
- *регламентация делопроизводства в организации (инструкции, положения, регламенты и классификаторы) в связи с ГОСТ Р ИСО 30300;*
- *изменение сроков хранения документов по личному составу в связи с изменениями в ФЗ № 125-ФЗ.*

Инновационные решения, способствующие внедрению концепции управления документами:

во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 06.09.2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» осуществляется проект *(должен быть системным)* по переходу на электронный документооборот и создание сервисов электронного взаимодействия, предусматривающий:

- безопасную (доверенную) среду;
- единообразный процесс обмена электронными документами;
- стандарты представления электронных документов (форматы), регламентов их хранения;
- создание прототипа межведомственной платформы для системы электронного документооборота (на основе «облачных» технологий).

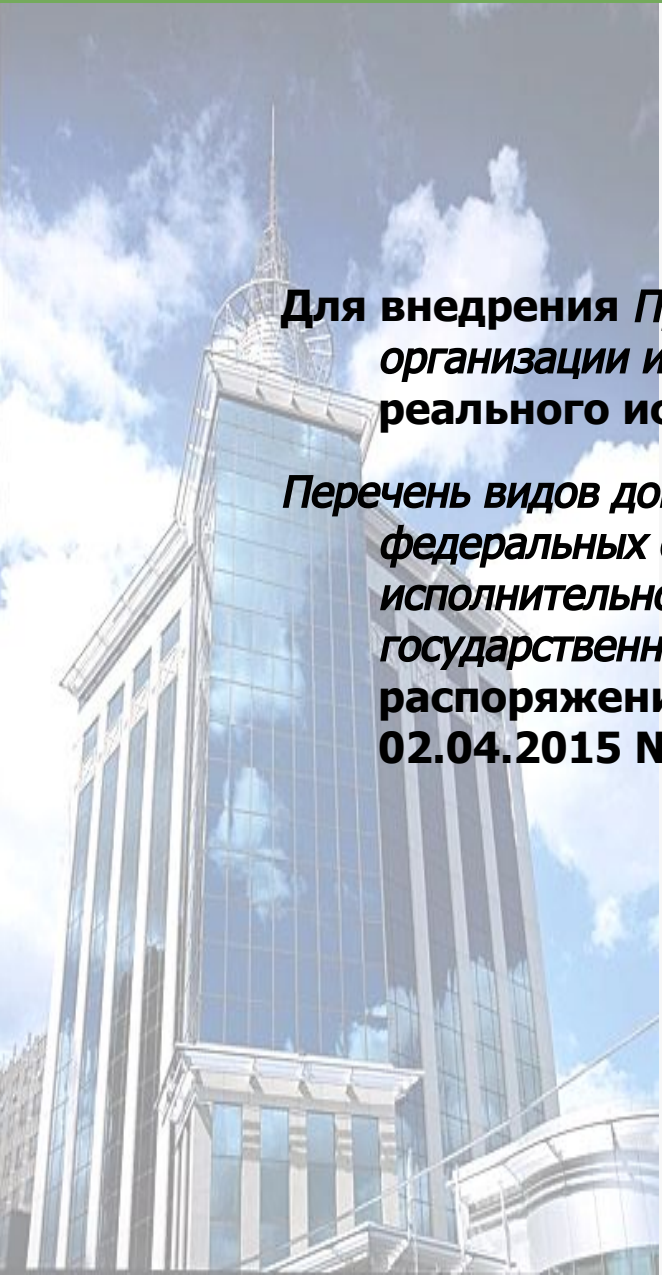
Во исполнение постановления № 890 был разработан

Регламент обмена электронными документами в процессе взаимодействия федеральных органов исполнительной власти/утв. постановлением правительства Российской Федерации от 25.12.2014 № 1494 "Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации электронного взаимодействия",

в котором в качестве технического решения предусмотрен обмен через МЭДО транспортными конвейерами, подписанными электронными подписями, и содержащими файлы документов и приложений к ним, файлы метаданных, файлы электронных подписей.

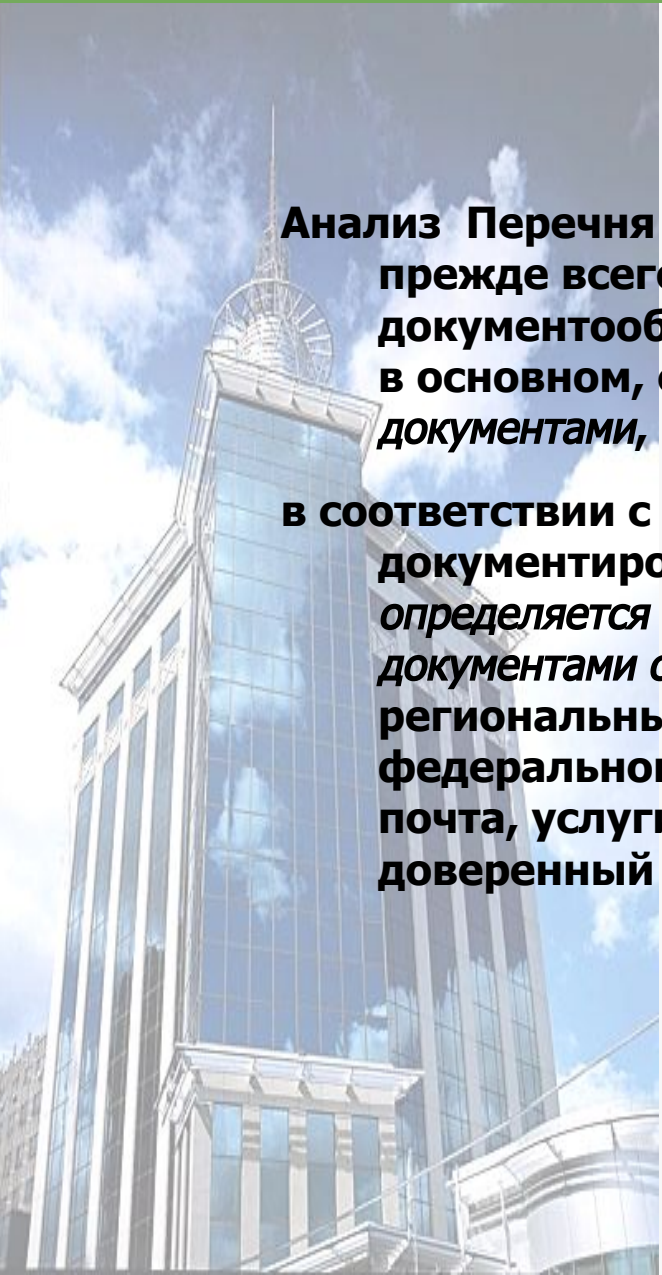
Файлы документов – в формате PDF/A , файлы метаданных – в формате XML,

**транспортный контейнер ЭД – zip-архив (папка),
удостоверяемый ЭП.**



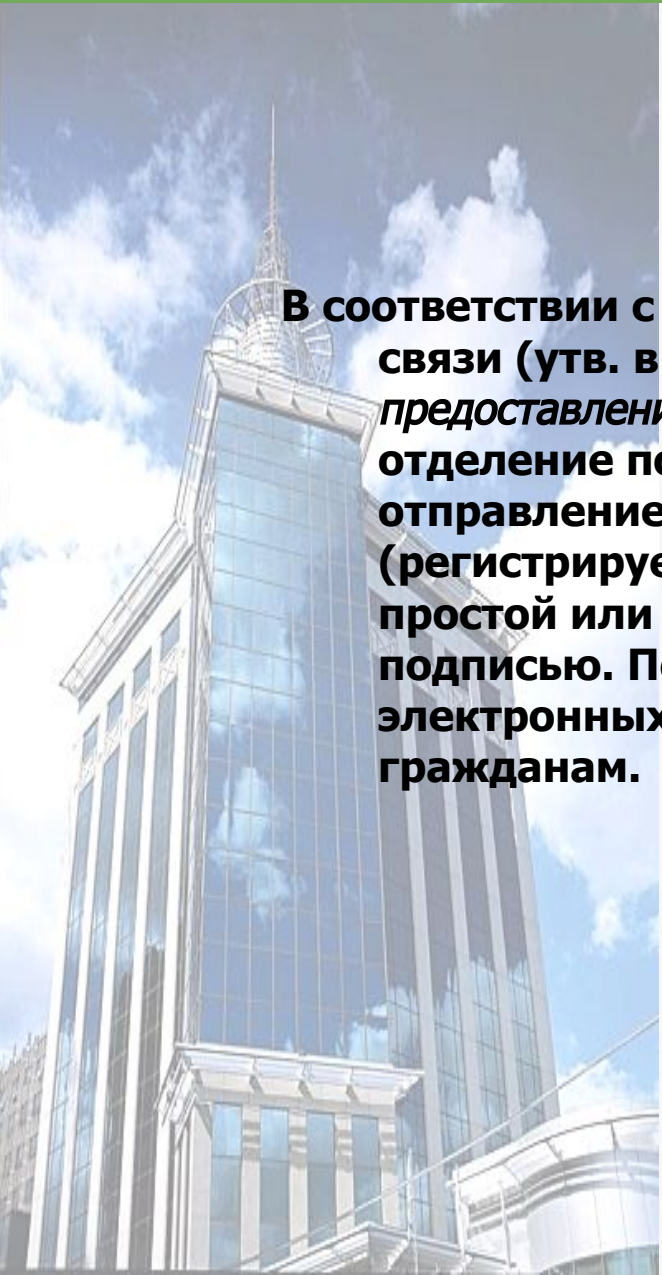
Для внедрения *Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия и с целью их реального исполнения* разработан

Перечень видов документов, передаваемых при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов в электронном виде/утв. распоряжением правительства Российской Федерации от 02.04.2015 № 583-р (далее - Перечень ЭД).



Анализ Перечня ЭД , предназначенного для использования, прежде всего, в Системе межведомственного электронного документооборота (МЭДО) показывает, что при его создании, в основном, соблюдались принципы *концепции управления документами,*

в соответствии с которой *выбор носителя информации при документировании (бумажного или электронного) определяется сроком хранения документа, а обмен электронными документами осуществляется в доверенной среде (МЭДО, СМЭВ и региональные МЭВ, система электронного документооборота федерального органа исполнительной власти, электронная почта, услуги которой предоставляет Почта России или доверенный провайдер).*



В соответствии с новыми Правилами оказания услуг почтовой связи (утв. в январе 2015 г.) реализуется первый этап предоставления услуг защищенной электронной почты, когда отделение почтовой связи может принимать почтовое отправление в форме электронного документа (регистрируемого или нерегистрируемого), подписанного простой или усиленной квалифицированной электронной подписью. Первый этап предполагает направление электронных документов от государственного органа гражданам.