

Управление информационно-коммуникационными технологиями в госсекторе. Рекомендации для России

© 2011 Ю.П. Липунцов

кандидат экономических наук, доцент

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: mindliny@mail.ru

В статье обосновано, что для реализации продуктивного информационного обмена в области государственного управления нужна последовательность и координация всех проектов и инициатив. Информационные технологии в данном случае выступают инструментом, который позволяет создать потенциал роста, а насколько этот потенциал будет реализован, зависит от совокупности организационно-политических факторов.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, государственное управление, информационный обмен, организационно-политические факторы.

Для реализации политики в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) необходимо выстраивать последовательность действий организационного характера¹. На первом этапе, в начале реализации решений электронных сервисов, государственные органы должны определить свое видение проблемы. Под видением понимается совокупность выгод, которые могут быть получены в результате разработки и внедрения решений. Далее разрабатывается стратегия поведения. Стратегия является производной от видения, обычно включает в себя совокупность целей и служит описанием способа реализации видения. На следующем шаге представляются ИТ-инициативы, реализация которых должна привести к выполнению стратегии. Реализация инициатив представляет собой действия, направленные на подготовку и внедрение конкретного решения. Поэтому для запуска такого проекта необходимо политическое одобрение. Как только начинается реализация ИТ-инициативы, стратегия переходит в стадию реализации. В конце процесса готовые решения вводят-

ся в промышленную эксплуатацию. На рис. 1 показана последовательность этапов.

Развитие информационных технологий в области управления является традиционным для России. В последней трети прошлого столетия в СССР были масштабные инициативы в области автоматизации государственного управления, такие как создание общегосударственной автоматизированной системы управления (ОГАС), и связанные с ними проекты по управлению на уровне предприятия (АСУ) и управлению технологическими процессами (АСУ ТП).

На современном этапе развития наиболее значимой инициативой была федеральная целевая программа “Электронная Россия (2002-2010 годы)”. В рамках этой программы за 2004-2009 гг. было выполнено порядка 190 проектов по разным направлениям, в том числе по архитектуре и интероперабельности - 13 проектов, единым справочникам и классификаторам - 26 проектов, техническому слою инфраструктуры - 18 проектов, каналам взаимодействия с клиентами - 22 проекта. По отдельным проектам подготовлены ре-

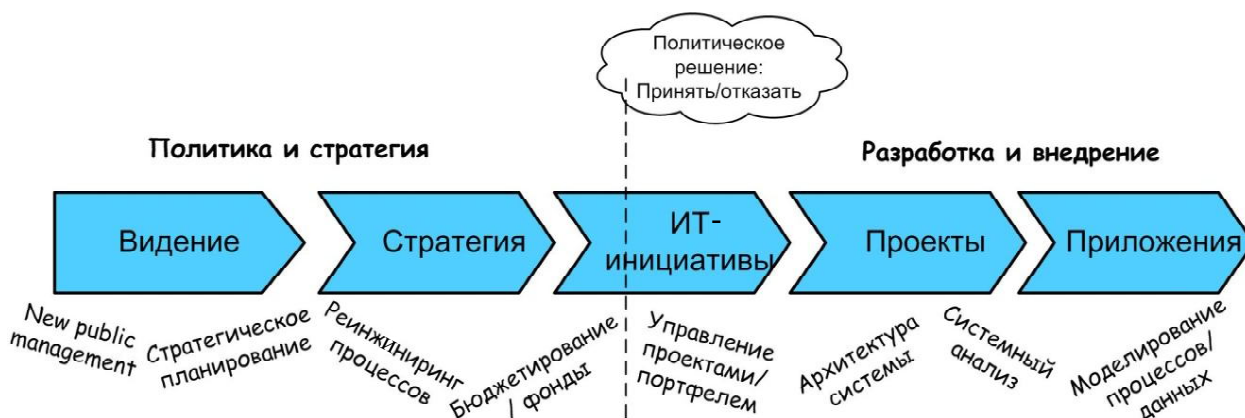


Рис. 1. Процесс внедрения решений “электронного государства”

шения для автоматизации управления на макроуровне (АИС «ДРОНД» и др.), на уровне регионов, для автоматизации деятельности в области культуры, образования, здравоохранения. Значительная часть проектов, около 30, выполнена для управления ИТ-проектами в государственном секторе: мониторинг сайтов ведомств и регионов, оценка показателей эффективности реализации ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Материалы проектов опубликованы на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации². В 2004 г. основан консорциум по стандартизации в области электронного государства - Институт архитектуры электронного государства³. В конце 2008 г. создан Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации⁴, в состав которого входит экспертно-консультативная группа.

Среди текущих документов следует выделить Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации⁵, принятую в 2008 г. В настоящее время ведется активная работа по реализации проектов «Система межведомственного электронного документооборота», «Универсальная электронная карта».

Вместе с тем опрос по управлению интероперабельностью, который проводился на двух площадках: в России на сайте «ГосБук»⁶ (национальная экспертная сеть для интерактивной коммуникации для специалистов государственного управления и экспертов из различных сфер жизни) и в Европе на сайте проекта по интероперабельности панъевропейских сервисов⁷, - показал, что настроения экспертов существенно отличаются.

Экспертам были заданы 15 вопросов из трех тематических блоков: управление процессами информационных технологий, содержание основного документа по интероперабельности и принципы построения межнационального взаимодействия, что больше относилось к странам Евросоюза. Опрос предполагал два вида ответов: выбор из предложенных вариантов и комментарии. Наиболее ценной была реакция экспертов в форме комментариев, где и проявилась существенная разница в оценке ситуации: эксперты европейского сайта больше описывали решение конкретных задач, в то время как российские эксперты с негодованием относились к ситуации с управлением процессами ИКТ.

Вот отдельные комментарии по вопросу о содержании документа, описывающего архитектурные принципы:

- «Необходима аналитическая работа в экспертных группах. Реальной работы нужного объема и качества содержания в стране не ведется, так как на официальном уровне АЭГ (архи-

тектура электронного государства) и ее механизмы не признаны и не организованы. Ведется в отдельных проектах работа над частными архитектурами, но они являются объектами принципиально другого масштаба».

- «Текущая работа состоит в отсутствии текущей работы. В России нет и не предвидится такого государственного документа, как архитектура «электронного государства» и «архитектура электронного правительства»».

Среди документов «Системный проект на создание и эксплуатацию инфраструктуры «электронного правительства»», который получил неоднозначную оценку среди экспертов⁸, при этом системный проект был опубликован от лица Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, в то время как проекты из этой тематики, выполненные в рамках ФЦП «Электронная Россия» (по архитектуре «электронного государства» и архитектуре программного обеспечения для «электронного правительства») были в ведении Министерства экономического развития, хотя отдельные исполнители проектов повторялись.

Вот один из комментариев эксперта по поводу системного проекта: «В России нет официального документа «Архитектура «электронного государства»», есть лишь недостаточный документ «Системный проект «электронного правительства» - 2010».

Помимо данного документа эксперты указывают на необходимость разработки методологии внедрения архитектурных принципов, оценки состояния и прочие документы. Вот комментарий относительно необходимых элементов для реализации архитектурного подхода. «Как минимум объединение методологии архитектуры предприятия и утвержденного организационного описания (включающего финансирование архитектурного процесса), к которым на следующих этапах добавляются остальные документы и инструментальные компоненты».

Узким местом в реализации ИТ-инициатив остаются организационные вопросы. Российские эксперты указывают на вопросы организации как основные среди проблем, сдерживающих развитие межведомственного взаимодействия. Комментарии на эту тему: «Отсутствие механизмов координации и плановой ориентации организаций на совместную деятельность разных ведомств и ее обеспечение обменом «своими» данными. Для достижения такой ориентации должна быть осуществлена поддержка и других аспектов совместности (новые регламентные документы, формирование общих семантических моделей и т.п.).

Если посмотреть на схему управления ИКТ в госсекторе (рис. 2), то для России нерешенны-

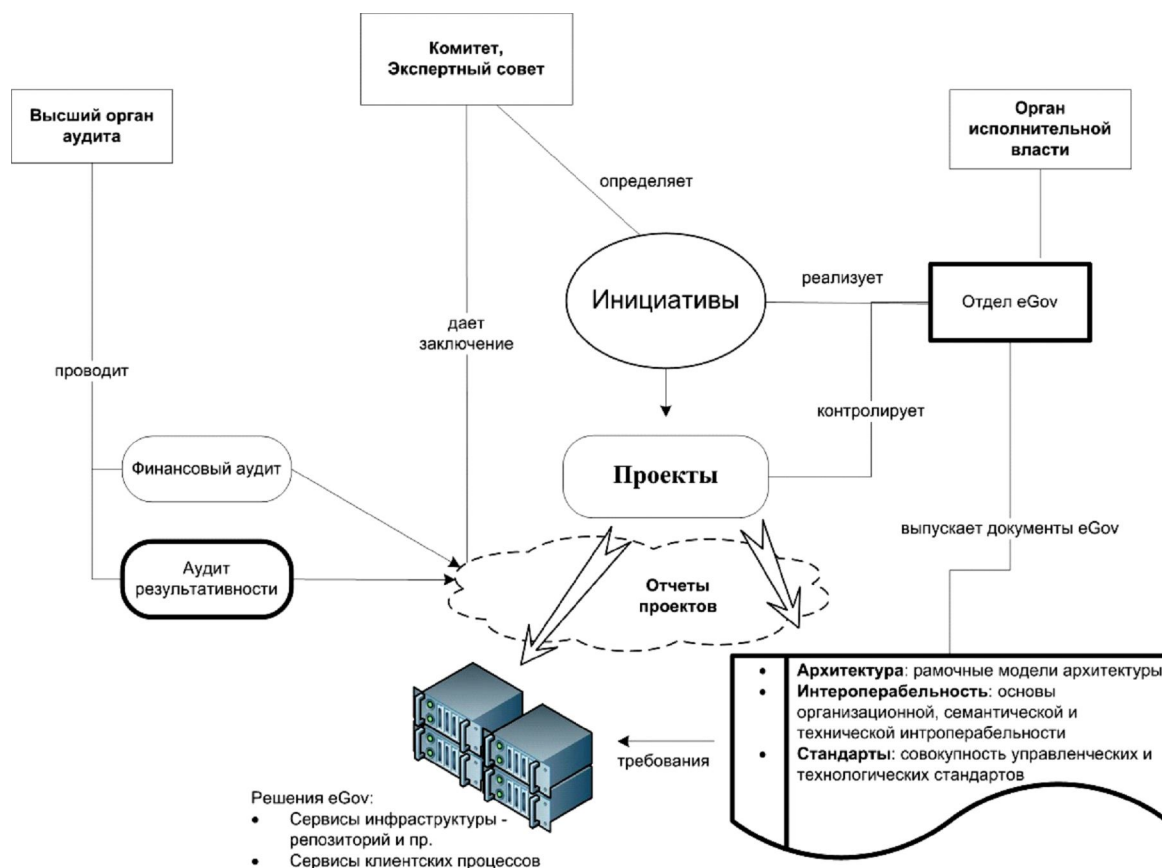


Рис. 2. Основные действующие лица и их функции политики ИКТ

ми остаются вопросы совокупности документов по требованиям ИТ-решений, а также органа, курирующего и ответственного за реализацию политики ИКТ. На эту тему есть комментарий эксперта, участвующего в опросе: “В России отсутствует персонифицированный государственный орган, отличный от Правительства, наделенный полномочиями по принятию решений по межведомственной совместимости информационных систем, обязательных для всех министерств и ведомств. Нет такого понятия, как высшее федеральное должностное лицо по ИКТ”.

Наличие такого органа смогло бы решить проблему преемственности политики в области информатизации при смене команд в министерствах, курирующих сферу информатизации, - в Министерстве связи и массовых коммуникаций и Министерстве экономического развития. Эта проблема возникает при передаче функций координатора данной сферы от одного департамента министерства к другому, а также при смене команд при перевыборах. Проекты по информатизации в государственном управлении масштабные и долговременные, а смена приоритетов и отказ от отдельных проектов на стадии завершения должны иметь весомые и обоснованные аргументы.

Сейчас вопрос о создании инфраструктуры лежит в области ответственности Министерства связи и массовых коммуникаций и Ростелекома как безальтернативного исполнителя работ по эксплуатации инфраструктуры “электронного правительства”. Деятельность по созданию и эксплуатации инфраструктуры должна согласовываться со стратегическими инициативами, как, например, программа “Инновационная Россия 2020”, которая находится в ведении Минэкономразвития.

Важным элементом инфраструктуры электронного государства является репозиторий, создание которого сейчас никак не регламентируется текущими документами РФ. Репозиторий предоставляет доступ к информации по предметным темам, межведомственным моделям деятельности и моделям данных государственного управления и, как правило, находится в ведении организационной единицы, ответственной за реализацию инициатив в области ИКТ.

Среди основных информационных активов репозитория выделяют совокупность стандартов, модели административных процессов, документацию по формату обмена данными, правила трансформации данных, а также компоненты предметных областей.

Помимо вопроса единого координирующего центра, для России актуальным остается вопрос внешнего аудита результативности. На рис. 2 в качестве внешнего аудитора выступает высший контролирующий орган, в России этим органом является Счетная палата. Несмотря на то, что руководитель Счетной палаты С.В. Степашин озвучивает идеи мониторинга результативности ИТ-проектов¹⁰, до систематического контроля этой сферы дело пока не доходит.

Инициативы (в том числе федеральные и региональные целевые программы) включают взаимосвязанные, параллельные или последовательные проекты, объединенные общими целями. Для выполнения стратегических целей необходимо координировать взаимосвязанные инициативы. Задача получения масштабного эффекта от предоставления сервисов в электронном виде может быть решена путем большого количества внедрений по разным направлениям деятельности. Все это предполагает большой объем работы по координации инициатив и проектов.

1. *Wimmer A.* European perspective towards online one-stop government: the eGOV project. 2002.

2. URL: <http://aisup.economy.gov.ru/pubportal>.

3. URL: <http://www.iaeg.ru>.

4. О некоторых вопросах межведомственной комиссии по реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 1 ноября 2008 г. □ 1576. URL: <http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2008/11/1/45979>.

5. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: постановление правительства от 7 февр. 2008 г. □ Пр-212. URL: <http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=3080>.

6. URL: <http://www.gosbook.ru>.

7. URL: <http://www.semic.ru>.

8. URL: <http://www.gosbook.ru/node/6697>.

9. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства РФ от 15 окт. 2009 г. □ 1475-п. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/informatizatsiya/zakonodatelystvo/federalynie-normativnie-pravovie-akti/rasporijenie3>.

10. URL: <http://www.gosbook.ru/node/5544>.

Поступила в редакцию 02.05.2011 г.