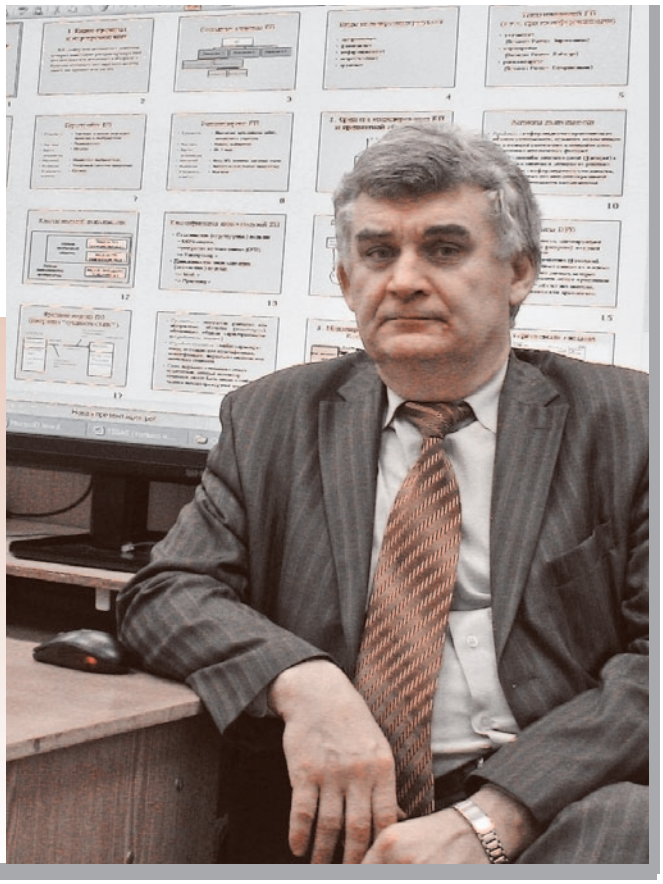
Александр ДАНЧУЛ
– доктор технических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы



Россия обладает рядом уникальных конкурентных преимуществ, которые позволяют надеяться на достижение отличных результатов в области преобразования государственного сектора с помощью электронного правительства в долгосрочной перспективе

Ключ *e-Government* – ситуационные центры

Электронное правительство (ЭП) определяется как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов» [1].

Хотя электронное правительство, согласно этому определению, представляет собой форму организации деятельности органов государственной власти, а не форму государственного управления, оно поддерживает новую парадигму управления, появившуюся в результате модернизации государственного сектора и административной реформы в эпоху Интернета. Здесь правительство рассматривается в первую очередь как поставщик услуг населению и организациям. Развиваясь, парадигма включила в себя не только философию и концептуальную структуру, но и набор практических инструментов улучшения качества управления с помощью ИКТ.

Россия обладает рядом уникальных конкурентных преимуществ, которые позволяют надеяться на достижение отличных результатов в области преобразования государственного сектора с помощью электронного правительства в долгосрочной перспективе:

- высокообразованное население, которое воспринимает электронное взаимодействие с правительством и онлайновое самообслуживание как естественное;
- большое количество математиков, программистов и инженеров программного и аппаратного обеспечения мирового класса, что способствует развитию высокосложных систем электронного правительства.

Сегодня мы находимся на ранних этапах развития электронного правительства, на что указывают ежегодно публикуемые результаты сравнительного анализа прогресса в области предоставления электронных услуг в разных странах, предпринимаются шаги по его совершенствованию и качественному развитию.

За годы реализации программы «Электронная Россия» был достигнут определенный прогресс в некоторых областях. Практически все правительственные ведомства представлены в Интернете; ряд министерств, регионов и муниципальных образований добились значительных успехов в области внутренней автоматизации, электронного документооборота, создания специализированных баз данных и предоставления электронных услуг.

Новым шагом правительства является планируемое создание единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы (АИС) «Управление». Это комплекс информационных систем и информационных ресурсов, включающий центральную и ведомственные информационные системы, ресурсы которых предназначены для принятия управленческих решений в сфере государственного менеджмента. Сюда же включены ресурсы иных информационных систем (в том числе региональных) [2].

АИС «Управление» создается для повышения эффективности государственного управления и предназначена для решения следующих задач:

- обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия высшими органами государственной власти решений в сфере государственного управления, включая планирование деятельности этих органов;
- осуществление мониторинга, анализа и контроля исполнения принятых решений; реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, выполнения приоритетных национальных проектов, мероприятий по оздоровлению российской экономики, процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах; социально-экономического развития субъектов РФ,

Рисунок 1. Этапы развития АИС по эффективности использования информации

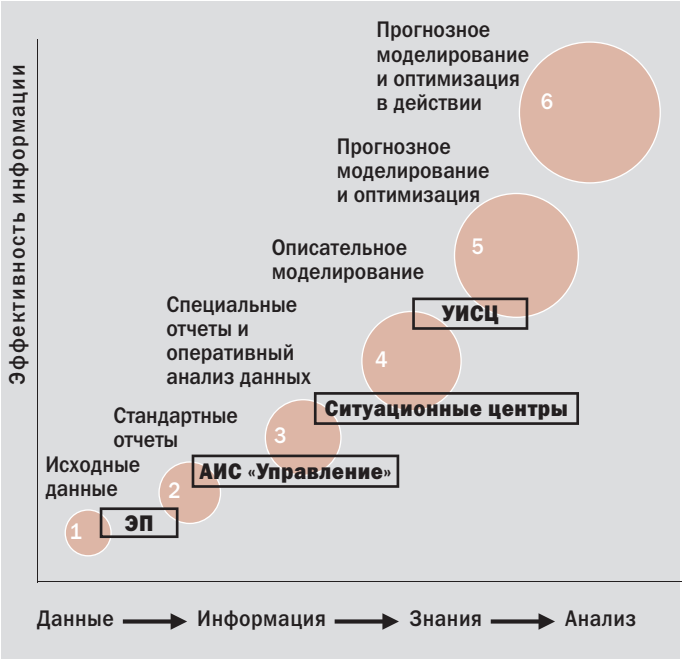
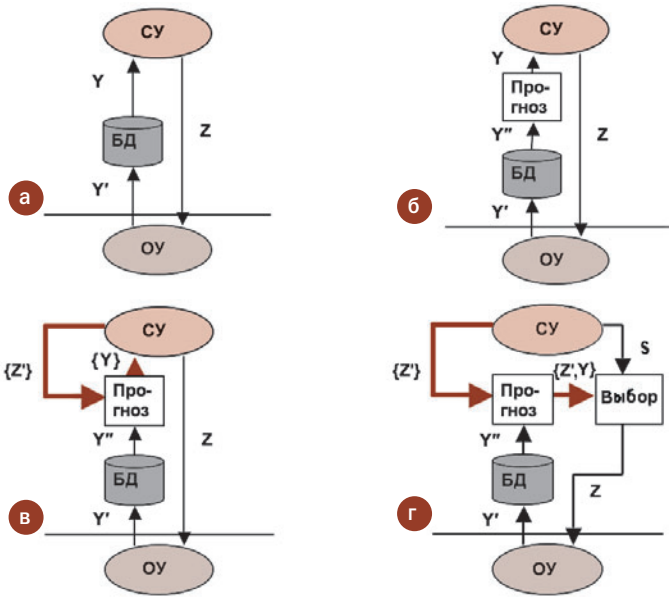


Рисунок 2. Этапы развития системы управления с использованием АИС



эффективности деятельности их органов государственной власти.

Создана и быстро развивается система ситуационных центров (СЦ) органов государственной власти. Это сложный организационно-технический объект, реализующий функции подготовки и поддержки принятия управленческих решений, а также современный высокотехнологичный инструмент управленческой деятельности, который позволяет наиболее полно и оперативно представлять информацию о сложившейся ситуации органам управления, прогнозировать возможные сценарии ее развития, подготавливать возможные альтернативные варианты управленческих решений и оценивать их последствия. Ситуационные центры интегрируют функции систем поддержки принятия управленческих решений и презентационных центров.

Как соотносятся процессы развития информационных систем государственного уровня с общими тенденциями развития АИС? Сравнение применительно к ситуационным центрам, в том числе учебно-исследовательским (УИСЦ) [3], основано на выделенных американским ученым Г. Кокинзом этапах эффективности использования хранящихся в АИС данных [4]. На **рисунке 1** вышеупомянутые технологии и системы соотнесены с этими этапами.

Коренным отличием информации от данных в этом случае является их не потенциальная, а актуальная полезность для пользователей. Знания же отличаются от информации тем, что они будут таковыми не только сейчас, но и в будущем.

Увеличение эффективности использования данных в АИС влечет за собой и рост эффективности управления с использованием АИС, что иллюстрируется **рисунком 2**, на котором показаны модели систем управления на различных этапах их развития. В классической кибернетической модели системы управления

обратная связь реализуется лишь за счет текущих значений характеристик Y' объекта управления (ОУ).

Рисунок а) соответствует двум начальным этапам и характерен для технологий электронного правительства. Наличие АИС позволяет субъекту управления (СУ) вырабатывать управляющие воздействия Z на основе более широкого спектра данных Y – накопленных в базе данных (БД) текущих и ретроспективных значений характеристик объекта управления.

Рисунок б) соответствует четвертому и частично пятому этапам и характерен для технологий ситуационных центров органов государственной власти: наличие информационно-аналитической системы, включающей прогнозную модель, позволяет субъекту управления использовать при выработке управляющего воздействия информацию Y, включающую не только накопленные в базе данных значения Y'', но и прогнозные значения характеристик объекта управления.

Рисунок в) соответствует пятому этапу, не всегда востребованному в текущей деятельности ситуационных центров органов государственной власти. В то же время именно этому этапу соответствует подавляющее большинство учебно-аналитических задач, решаемых государственными служащими в процессе обучения в СЦ РАГС [3]. Наличие прогнозной модели позволяет субъекту управления выстроить схемы последствия {Y} нескольких вариантов {Z'} управляющего воздействия и использовать эту информацию при выработке окончательного управляющего воздействия Z.

Рисунок г) соответствует последнему, шестому этапу – идеализированной модели управления, в которой на утверждение субъекту управления представляется наилучший из возможных вариантов управленческого воздействия, отобранный с помощью прогнозной модели. Он осуществляется лишь в одной учебно-аналитической задаче (и ее вариациях) СЦ РАГС. Отметим, что при этом дополнительно используются технологии выбора решений, вызывающие наибольшие затруднения у обучающихся.

Таким образом, технологии электронного правительства представляют собой начальную фазу повышения эффективности государственного управления за счет его информатизации. Параллельно с ними создаются, модернизируются и используются и более развитые информационные технологии. При создании АИС «Управление» необходимо учитывать не только опыт использования технологий электронного правительства (как базовый), но и практику разработки и функционирования ситуационных центров органов государственной власти (как точки роста).

В этой связи проанализируем степень общности и специфику реализации некоторых основных принципов построения крупных автоматизированных информационных систем применительно к проблеме создания электронного правительства и других автоматизированных систем государственного уровня.

Практика реализации принципа первого лица еще раз подтвердила, что только при неформальной личной заинтересованности руководителя возможно успешное выполнение проектов по созданию крупных АИС в сфере и организационного, и государственного управления.

Лидерство на высшем уровне обеспечивает общее видение электронного правительства как средства модернизации государственного управления. Проявление политической воли необходимо для продвижения реформы изнутри государственного аппарата. Властный ресурс необходим для инициализации и осуществления программ информатизации, постоянного контроля, а зачастую и подталкивания работ по созданию и внедрению современных информационных технологий. Такого руководителя можно назвать пионером информатизации, не только чувствующим и подчеркивающим ее приоритетность, но и лично активно использующим эти информационные технологии.

В то же время важно иметь в виду, что первое лицо, как правило, не является специалистом в области информационных технологий, а потому вынуждено окружать себя советниками, которых считает (иногда неосновательно) более компетентными в этих профессиональных вопросах. Нередко такой руководитель склонен к более эффектным внешне вариантам, чем к более трудоемким в реализации, хотя и более существенным с точки зрения повышения качества основной деятельности. При слабой компетенции и завышенных ожиданиях по поводу результатов и сроков реализации проектов информатизации он в случае неудачи зачастую разочаровывается в пользе и необходимости информатизации. Эти особенности полезно иметь в виду при психологических обоснованиях внедренческих операций.

Принцип очередности позволяет сконцентрировать деятельность разработчика на решении задач, в достаточной степени обеспеченных как финансовыми, так и трудовыми ресурсами.

Историю создания электронного правительства в России можно начинать по крайней мере с 2002 г. – старта Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)», официально разделенной на три этапа: I этап – 2002 г.; II этап – 2003-2004 гг.; III этап – 2005-2010 гг.

Результаты ее выполнения ждут подробного и многоаспектного анализа, необходимого как для понимания того, что было достигнуто, а что нет и по каким причинам, так и для того, чтобы сделать правильные выводы и избежать ошибок при реализации последующих планов информатизации в рамках Государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)».

Здесь же отметим, что планируемые результаты ФЦП «Электронная Россия» в области модернизации государственного управления и местного самоуправления сформулированы зачастую настолько расплывчато, что не позволяют говорить о степени их достижения.

Например, не ясно, как должна быть организована работа федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, чтобы «сократить издержки на управление, в том числе за счет высвобождения части технического персонала этих органов». При этом «долю электронного документооборота в общем объеме документооборота в этих органах предполагается довести до 65% внутри ведомств и до 40% в межведомственном документообороте». Неконкретно, без указания путей и способов достижения цели сформулированы положения об интеграции государственных и муниципальных информационных ресурсов в единую информационную систему с тем, чтобы сократить возможности для финансовых махинаций, нарушения законов, уклонения от уплаты налогов. По окончании действия программы (2010 г.) видно, что многие ее положения не выполнены. Например, «в результате реализации Программы фактически сформируется единый порядок сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации (информационный процесс), что существенно повысит возможности координации действий силовых структур и будет способствовать повышению безопасности и обороноспособности страны» [5] – эта позиция не реализована.

В этой связи, конечно, возрастает роль принципа результативности: на каждом этапе первому лицу должны быть представлены результаты, которые он считает существенными. В противном случае следует ожидать негативных оценок, как те, что уже прозвучали из уст Д.А. Медведева: «...у нас никакого электронного правительства нет, все это химера... внутренний документооборот как велся, так и ведется на бумаге, а компьютеры в основном используются сами знаете для чего, – по сути, это просто пишущие машинки» [6].

В выступлениях должностных лиц по поводу выработки концепции формирования и реализации электронного правительства всегда подчеркивается необходимость создания условий, без которых эта реализация невозможна. Среди них – формирование управленческих и информационно-технологических знаний и навыков.

Задача подготовки квалифицированных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» названа среди основных. Сегодня две трети региональных органов власти испытывают нехватку в таких специалистах. Почти год назад, выступая на заседании Совета по развитию информационного общества в России, Д.А. Медведев сказал: «Кадрами нужно заниматься. Нужно стараться создавать стимулы для квалифицированных специалистов, которые готовы были бы работать в государственных структурах, в органах власти и управления» [7].

Но и сегодня кадровое обеспечение электронного правительства, готовность государственных служащих работать с новыми технологиями вызывают опасение. Число квалифицированных работников ИТ-специалистов нельзя назвать достаточным. На презентации профессиональных стандартов в области информационных технологий в 2008 г. было отмечено, что лишь 60% работающих в этой сфере имеют профессиональное образование, а далее эта доля будет лишь уменьшаться и может достигнуть в 2012 г. 40%. Не вызывают оптимизма и другие оценки кадрового потенциала [8]. При этом имеет место ярко выраженное смещение предметной ориентации подготовки специалистов в области информационных технологий. Из почти 500 вузов, обучающих студентов по специальности «Прикладная информатика (по областям применения)», подавляющее большинство ориентированы на экономику или менеджмент и только три вуза на государственное и муниципальное управление – менее чем в 100 раз меньше. Да и зарплата ИТ-специалистов, работающих в бизнес-структурах, хотя и не в сто, но в несколько раз выше, чем у их коллег из органов государственного управления и местного самоуправления.

Не менее остро стоит вопрос и о квалификации государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий.

Перечень поручений Президента РФ Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ содержит пункт об обеспечении создания к 1 февраля 2010 года системы аттестации, подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, использующих в своей деятельности ИКТ и внесении изменений в нормативно-правовые акты, определяющие периодичность проведения аттестации и проверки навыков владения ИКТ. К сожалению, найти сведения о результатах выполнения этого поручения на федеральном уровне нам не удалось, хотя ряд регионов, например, Мурманская область [9], разработал в последние годы свои собственные варианты такой системы.

Приказом Мининформсвязи России от 27.12.2005 г. № 147 утверждены квалификационные требования к федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации в области использования информационных технологий.

В 2007 г. по заказу Рособразования была выполнена НИР «Разработка программ обучения работников органов государственной власти использованию современных информационных технологий», результатами которой стали Концепция обучения государственных служащих в сфере использования ИКТ; комплект типовых программ обучения государственных служащих в сфере ИКТ и методических указаний по проведению обучения; пилотное обучение работников системы образования.

В 2008 г. в рамках программы «Электронная Россия» выполнены работы по формированию комплек-

тов учебно-методических материалов и повышению квалификации гражданских служащих органов государственной власти в области использования современных информационных технологий и свободного программного обеспечения, а также исследование тенденций, подходов, процессов и результатов обучения работников органов государственной власти в области использования современных информационных технологий. В 2009 г. разработан учебный курс по созданию и эксплуатации государственных систем взаимодействия с гражданами и организациями, а в конкурсе 2010 г. предлагалось за месяц выполнить научно-исследовательские работы по проекту «Создание учебно-методического обеспечения единой системы аттестации сотрудников федеральных ведомств в области информационно-коммуникационных технологий, учитывающей специфику требований инфраструктуры электронного правительства». Пензенский госуниверситет обеспечил себе победу в конкурсе, согласившись выполнить ее за 30% от начальной стоимости.

К сожалению, только одна из этих и других работ программы «Электронная Россия» сходной тематики была выполнена учебным заведением, специализирующимся на подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих. Аналогично обстоят дела не только на федеральном уровне. Таким образом, потенциал академий государственной службы, имеющиеся у них наработки используются недостаточно.

Большинство программ повышения квалификации государственных служащих направлено на преодоление их компьютерной неграмотности. Проекты их сертификации нацелены на выдачу «компьютерных прав», свидетельствующих об освоении базового компьютерного инструментария. Даже организация таких курсов наталкивается на недостаточное финансирование, особенно с учетом того, что затраты на проведение курсов в области ИКТ минимум втрое выше затрат на проведение обычных курсов, а сама цена обучения госслужащих, установленная Минфином, в 5-10 раз ниже, чем на рынке образовательных услуг [10].

Оказание госуслуг в электронной форме, создание ГАС «Управление», рост числа и развитие ситуационных центров требуют реализации более продвинутых программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в области ИКТ. В РАГС при Президенте РФ реализуются программы подготовки госслужащих в рамках второго высшего образования по специальностям «Прикладная информатика (в государственном и муниципальном управлении)» и «Государственное и муниципальное управление» (специализация «Информационно-аналитические технологии в государственном и муниципальном управлении»). Со следующего учебного года они будут заменены программами магистерской подготовки по соответствующим направлениям. Разработаны и реализуются три программы повышения квалификации.

1. Базовый компьютерный инструментарий государственного служащего (начальный уровень подготовки, соответствующий вышеупомянутым квалификационным требованиям).

2. Информатизация управленческой деятельности на основе моделирования деловых процессов и электронных административных регламентов (продвинутый уровень подготовки).

3. Информационно-аналитические технологии и средства поддержки управленческих решений.

Необходимость последней, инновационной программы вызвана созданием и быстрым развитием системы ситуационных центров органов государственной власти.

В целях ознакомления государственных служащих с современными управленческими и информационно-аналитическими технологиями в РАГС в 2004 г. была спроектирована и передана в опытную эксплуатацию первая очередь учебно-исследовательского ситуационного центра, которая обеспечивала возможности коллективной работы только локальных пользователей (группа из 20 студентов, преподаватель, режиссер) с применением средств отображения информации коллективного пользования (СОИ КП) в виде видеостены из четырех кубов и интерактивной доски. Это был первый, и в то время единственный, за пределами США ситуационный центр в открытом учебном заведении. С 2006 г. началась опытная эксплуатация второй очереди с возможностью подключения к работе в СЦ РАГС удаленных пользователей: участников видеоконференций и экспертов, взаимодействующих с СЦ с помощью web-технологий. Были разработаны и внедрены в учебный процесс восемь учебно-аналитических задач (УАЗ): деловая игра «Социальное развитие региона Российской Федерации», кейс-стади «Динамика развития (Макроэкономическая модель краткосрочного и среднесрочного прогнозирования экономического развития региона)», «Корректировка избирательной кампании по динамике мотивационного профиля электората», «Анализ управленческой проблемной ситуации» и «Демографический кризис в России и пути его преодоления», «Анализ стратегии социально-экономического развития и безопасности региона», «Анализ международного конфликта».

В 2008-2010 гг. состоялась пробная эксплуатация инфраструктуры разработанного прототипа центра подготовки решений международного ситуационного центра; разработаны и усовершенствованы сервисные УАЗ. Ряд УАЗ находится на различных стадиях создания. К сожалению, из-за отсутствия финансирования третьего этапа многие задачи не были доведены до конструктивного решения.

Опыт построения и эксплуатации СЦ РАГС отражен в пяти сборниках трудов научно-практических

конференций, ежегодно проводимых в РАГС, а также в издаваемой с прошлого года серии «Учебно-исследовательский ситуационный центр», в которой вышли четыре брошюры. Пример нашего ситуационного центра подхватывается и другими вузами: создан и используется в учебном процессе ситуационный центр в Лингвистическом университете, действуют три ситуационных центра в МГИМО, есть планы открыть СЦ и в других вузах.

Литература

1. Концепция формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р.
2. О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе «Управление»: постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088.
3. *Данчул А.Н.* Учебно-исследовательский ситуационный центр как развивающаяся система // Ситуационные центры – 2009. Перспективные информационно-аналитические технологии поддержки принятия решений: Материалы научно-практической конференции / Под общ. ред. А.Н. Данчула. М.: Изд-во РАГС, 2009. С.59-67.
4. *Кокинз Г.* Управление результативностью: как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами. М., 2007. С.34
5. О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»: постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65.
6. Вступительное слово Президента РФ Д.А. Медведева на первом заседании Совета по развитию информационного общества в России 12 февраля 2009 г. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/3160
7. Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества 23 декабря 2009 г. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/6443
8. *Воейков Д.* Официальные прогнозы кадрового голода // PC WEEK, русское издание. 2009. № 39. С.1, 6.
9. Постановление Правительства Мурманской области от 24.10.2008 № 51.
10. *Полудённый Н.Н.* Электронный ценз для чиновника // Государственная служба. 2010. № 5. С.58-60.

Российский видеосеминар по электронным услугам

В 2011 г. стартует десятилетняя программа «Информационное общество». К 2020 г. Россия должна выйти в число лидеров международных рейтингов по индексу развития информационных технологий и по развитию электронного правительства и сетевого общества.

Результаты выполнения ныне действующего плана создания информационного общества в Российской Федерации, и в частности использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в управленческой деятельности, были обсуждены на Всероссийском научно-практическом видеосеминаре «Электронные формы предоставления государственных и муниципальных услуг: нормативные требования, новая практика». Он подготовлен Центром парламентаризма Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации при участии ряда профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, федеральных министерств и ведомств, а также администраций и законодательных собраний субъектов России. Организационную поддержку оказал Комитет по образованию и науке Совета Федерации ФС РФ, возглавляемый Х.Д. Чеченовым. Финансовое обеспечение видеосеминара осуществило ОАО «Банк УРАЛСИБ». Для восточных регионов допуск к видеоматериалам продлевался на сутки благодаря совместным действиям с телекоммуникационной сетью Современной гуманитарной академии.

В ходе семинара были освещены наиболее важные аспекты становления «электронного правительства». На федеральном уровне готовится к реализации 74 обязательных государственных и муниципальных услуг. Новые управленческие технологии требуют соответствующих форм реализации. Например, те же многофункциональные центры с «едиными окнами» оказания услуг. По расчетам, для города в десять тысяч жителей необходимо организовать до 20 таких окон. Муниципальным органам следует подумать, где брать средства для этого.

Директор Департамента государственной политики в области информатизации и информационных технологий Минкомсвязи РФ А.Ю. Липов рассказал о проблемах координации расходов на информатизацию госслужбы, а директор Департамента информационных ресурсов Минфина РФ В.А. Самолетов – о необходимости переходить на создание единой государственной сети документооборота. В настоящий момент в тестовом режиме по этому принципу реализуется лишь 20 госуслуг, причем далеко не во всех регионах. Опыт применения спутниковых технологий для мониторинга плодородия, состояния лесов и профилактики техногенных рисков представил доктор экономических наук глава Лотошинского района Подмосковья А.А. Лютенко.

Выступавшие на семинаре отмечали, что серьезным шагом к созданию информационного общества стал принятый в этом году Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который подводит черту под годами проб, экспериментов и ошибок во внедрении информационно-коммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении. Определен список «электронных» госус-