

**ТРУТНЕВ**

*Дмитрий Родиславович -
заместитель директора*

*Центра технологий «электронного
правительства» Университета
информационных технологий,
механики и оптики (ИТМО)*

*Адрес: 199034, г. Санкт-Петербург,
Биржевая линия В.О., 14, оф. 333.
e-mail: trutnev@egov-center.ru*



*ЧУГУНОВ Андрей Владимирович -
кандидат политических наук,
директор Центра технологий*

*«электронного правительства»,
заведующий кафедрой управления
государственными информационными
системами Университета ИТМО*

*Адрес: 199034, г. Санкт-Петербург,
Биржевая линия В.О., 14, оф. 333.
e-mail: chugunov@egov-center.ru*

РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ И МЕТОДОВ «ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ»: ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ*

В Российской Федерации с 2006 года регулярно предпринимаются усилия по расширению использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для оказания на их основе государственных и муниципальных услуг. Мировой опыт показывает, что эффективное внедрение технологий «электронного правительства» может предоставлять гражданам и бизнесу доступ к высококачественным услугам госорганов и одновременно уменьшать стоимость и базовую трудоемкость оказания этих услуг.

Для эффективного решения задач внедрения технологий «электронного правительства» и методов «электронного управления» необходимы регулярные исследования не только готовности общества к внедрению новых технологий, но и мониторинг получаемых эффектов от реализации проектов оптимизации деятельности органов власти при оказании услуг гражданам и организациям. В статье публикуются результаты экспертного опроса, осуществленного Центром технологий «электронного правительства» Университета ИТМО с целью выявления основных проблем реализации проектов «электронного правительства» в Российской Федерации.

В 2009-2010 гг. в России в качестве основной задачи в рамках создания «электронного правительства» были обозначены планы перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид. В это же время шло формирование и уточнение приоритетов государственной програм-

мы «Информационное общество (2011-2020 гг.)». К сожалению, основными критериями успешности выполнения планов перевода услуг в электронный вид стали формальные показатели ввода в действие электронных сервисов и подключения к системе электронного межведомственного взаимодействия, а не улучшение качества оказания услуг. Эти показатели нашли отражение и в рейтингах, которые в настоящее время являются одним из инструментов государственной политики в сфере развития «электронного правительства». Ряд аспектов, связанных с рейтингованием и оценкой качества реализации проектов «электронного правительства» были проанализированы в научных публикациях [1, 2, 3], аналитических обзорах и докладах на научных конференциях [4], в том числе международных [5, 6].

Важным аспектом является и то, что критический анализ проблем, связанных с информатизацией госсектора, осуществляют не только исследователи из академической среды, но и правительственные аналитические центры, выделяя три группы проблем [7]:

1. Системные проблемы:

- сложность задач государственного управления и слабая формализация автоматизируемых процессов в прикладных вопросах (специфика функциональных задач и видов деятельности);

- низкая динамика развития национальных стандартов РФ в области создания, развития, внедрения и сопровождения прикладных автоматизированных систем и программных комплексов;

*Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научно-го фонда по проекту «Электронное взаимодействие между обществом и властью: исследование процессов социодинамики и институционализации» (проект № 13-03-00603).

- отсутствие унифицированной системы оценки качества прикладных автоматизированных систем и программных продуктов, создаваемых по заказам госструктур для обеспечения и/или повышения эффективности решения задач (видов деятельности);

- недостаточное внимание к проведению НИОКР в области информатизации госструктур и системному анализу результатов их выполнения.

2. Технологические проблемы:

- неоднородность применяемых инструментов и программных платформ для автоматизации одних и тех же процессов в госструктурах;

- постоянно повышающиеся объемы, разнородность и недостаточно высокое качество данных, поступающих на обработку в комплексы средств автоматизации госструктур;

- недостаточная эффективность обмена данными между госструктурами и сложность формирования, ведения и поддержания в актуальном состоянии общих информационных ресурсов;

- сложность современных программных платформ, а также прикладных автоматизированных систем и программных комплексов, применяемых в госструктурах.

3. Организационные и финансовые проблемы:

- высокая стоимость лицензий и технической поддержки покупных программных изделий (платформ) иностранного производства;

- реализация и внедрение прикладных автоматизированных систем и программных комплексов для госструктур очень часто происходит в «экстремальных» условиях форс-мажора по времени и ресурсам;

- высокая динамика изменений в потребностях и требованиях заказчиков, обуславливающая необходимость постоянного развития прикладных автоматизированных систем и программных комплексов;

- недостаточно эффективное взаимодействие и обмен опытом между госструктурами по решению вопросов автоматизации типовых процессов управленческой деятельности;

- отсутствие в госструктурах высококвалифицированных кадров для применения, сопровождения и технической поддержки современных программных платформ.

Учитывая специфику регионального развития, особенности системы государственного управления, а также трудности, связанные с применением отдельных зарубежных методик, Центр технологий «электронного правительства» Университета ИТМО в 2011 и 2013 годах провел исследования проблем развития «электронного правительства» в Российской Федерации с целью выявления основных проблем и барьеров («болевых» точек) и возможных путей их преодоления.

Базовым исследовательским методом был выбран экспертный опрос. Привлечение экспертов позволило получить оценку протекающих процессов и сформулировать базовый перечень основных проблем в реализации планов внедрения технологий и методов «электронного правительства» в России.

В ходе исследования по специализированной анкете были опрошены эксперты из числа сотрудников органов власти, занимающихся развитием «электронного правительства», экспертов IT-компаний, сотрудничающих с госсектором, представителей научно-образовательных и некоммерческих организаций. В 2011 году анкеты заполнили 66 человек, в 2013 году - 72. Следует отметить, что благодаря сотрудничеству с Комиссией по развитию информационного общества Совета Федерации удалось сформировать экспертную панель, в которой половина экспертов работает в тематике, связанной с развитием «электронного правительства» и переводом услуг в электронный

вид 5 лет и более, а четвертая часть (26%) уже более 10 лет занимается проектами информатизации в госсекторе.

В ходе исследования были получены экспертные оценки по двум позициям: наиболее острые проблемы развития «электронного правительства» и возможные пути их решения. Для выявления наиболее острых и значимых проблем в развитии «электронного правительства» экспертам предлагался перечень проблем, степень значимости которых они должны были оценить по шкале от 1 до 5, где 5 означает максимальную значимость.

В ходе опроса экспертам было предложено оценить, к компетенции каких органов власти должно быть отнесено решение проблемы из предложенного списка. При оценке каждой проблемы эксперты могли выбрать несколько ответственных структур. В анкете были предложены 4 варианта ответов - относится к компетенциям федеральных министерств и ведомств (ФОИВ), региональным (РОИВ), муниципалитетам (ОМСУ) и один вариант ответа был обозначен следующим образом: «Не относится к компетенциям исполнительных органов власти и ОМСУ». Тем самым последний вариант давал возможность отнести проблему к компетенции «других» органов власти (например, если эксперт считает, что конкретная проблема находится в зоне ответственности Президента России, законодательных органов власти) или вообще не относится к компетенциям органов власти.

По результатам экспертного опроса в 2013 году максимальные значения (баллы от 3,7 до 3,9) получили пять проблем. Остальные проблемы имеют значения от 2,8 до 3,2 балла - т.е. налицо явный разрыв в оценках. Соответственно мы можем с некоторой долей уверенности отнести первую пятерку к категории наиболее значимых проблем (**таблица 1**).

Таблица 1

*Пять ключевых проблем и распределение сфер ответственности
(средний балл и % ответов от числа ответов экспертов)*

Проблема	Баллы	Зона ответственности (% от ответов)			
		ФОИВ	РОИВ	ОМСУ	др.
1. Низкий приоритет задачи повышения качества и эффективности государственного и муниципального управления (реинжиниринг)	3,9	81,9	73,6	58,3	4,2
2. Недостатки в проектном управлении, отсутствие адекватных критериев оценки результативности проектов	3,9	87,5	61,1	25,0	5,6
3. Низкое качество целеполагания, для целей (задач) ставятся недостижимые сроки	3,8	88,9	40,3	15,3	4,2
4. Практика реализации не соответствует стандартам разработки больших информационных систем (не используется архитектурный подход, отсутствует главный архитектор проекта)	3,8	83,3	55,6	13,9	6,9
5. Лоббирование федеральными структурами программно-технических решений	3,7	87,5	9,7	2,8	5,6

В рамках исследования эксперты предлагали различные варианты решений проблем развития «электронного правительства», основываясь на имеющемся опыте.

Ниже представлены предлагаемые решения для проблем, занявших в 2013 году первые пять мест, то есть являющихся, по мнению экспертов, наиболее острыми (таблица 2).

Необходимо подчеркнуть, что в 2013 году экспертный опрос проводился по сопоставимой методике, что дает возможность сопоставить данные 2011 и 2013 гг. При этом следует учесть, что по результатам исследования 2011 года был уточнен перечень проблем и включены новые темы, которые отсутствовали в опросе 2011 года. Характерно, что три темы из пяти, которые эксперты отметили как самые острые, были сформулированы лишь в опросе 2013 года:

- низкий приоритет задачи повышения качества и эффективности государственного и муниципального управления (первое место);

- недостатки в проектном управлении, отсутствие адекват-

ных параметров оценки результативности проектов (второе место);

- лоббирование федеральными структурами программно-технических решений (пятое место).

По результатам исследования по тем темам, которые входили в программу двух этапов экспертного опроса, была определена динамика экспертных оценок за период 2011-2013 гг. (рис. 1).

Анализируя данные, представленные на рис. 1, можно отметить сохранение на одном уровне проблем, связанных с недостатками слабого целеполагания. Таким образом, можно утверждать, что, по мнению экспертов, в этом вопросе никаких позитивных сдвигов не наблюдалось. Выделяется еще одна позиция - снижение актуальности проблемы, связанной с «засильем» пиара в освещении процессов создания «электронного правительства». В опросе 2011 года эту проблему указывали как весьма важную, но через два года ее острота снизилась.

Вопросы развития кадрового потенциала сотрудников органов власти (проблема, связанная с низкой квалификацией персонала) остались практически на той же позиции, что и в исследова-

нии 2011 года, что подтверждает актуальность задачи формирования системы подготовки кадров государственных и муниципальных служащих в области «электронного правительства» [8] с учетом необходимости обеспечить взаимосвязь уровня ИТ-компетенций и результативности реализуемых проектов.

Также в настоящий момент можно констатировать, что в России пока еще не существует отлаженной системы мониторинга развития электронного управления, которая позволила бы оценить это явление не только со стороны количественных, статистических, но и со стороны качественных, социологических характеристик. Вместе с тем, оцениваемый масштаб перевода услуг в электронный вид охватывает в России 150 федеральных органов, 85 субъектов Федерации и более 27 тыс. органов местного самоуправления. При этом число услуг, оказываемых в муниципальных образованиях, составляет около 480 тысяч. Серьезной задачей является организация регулярных исследований востребованности электронных услуг на региональном и муниципальном уровнях.

В то же время, для решения всех вышеописанных проблем соз-

Систематизация предлагаемых решений по ключевым проблемам

Проблема	Предложения о возможных путях решения проблемы
Низкий приоритет задачи повышения качества и эффективности государственного и муниципального управления (реинжиниринг)	<ul style="list-style-type: none"> - Использовать методы нормативного, организационного и финансового стимулирования, направленные на повышение качества и эффективности государственного управления. - Обеспечить обязательность применения моделирования и реинжиниринга процессов управления при обосновании необходимости создания и проектировании информационных систем.
Недостатки в проектном управлении, отсутствие адекватных критериев оценки результативности проектов	<ul style="list-style-type: none"> - Привязать показатели оценки проектов к их измеримым и социально значимым результатам, ввести персональную ответственность кураторов крупных государственных ИТ-проектов за их достижение. - Поручить федеральным структурам разработать методики проектного управления, оценки результативности проектов на всех уровнях. - Привлечь к работе гражданское общество (некоммерческие организации), обеспечить доступ общественности к информации о ходе выполнения проектов. - Организовать повышение квалификации ключевых сотрудников в сфере применения проектного подхода.
Низкое качество целеполагания, для целей (задач) ставятся недостижимые сроки	<ul style="list-style-type: none"> - Использовать архитектурный и системный подходы при формировании портфелей проектов и программ. - Разработать и опубликовать дорожную карту повышения качества и эффективности государственного управления с публичным мониторингом, стимулировать интерес гражданского общества к достижению реальных целей в реальные сроки. - Организовать повышение квалификации ключевых сотрудников. - Ввести личную ответственность сотрудников за достижение сформулированных целей.
Практика реализации не соответствует стандартам разработки больших информационных систем (не используется архитектурный подход, отсутствует главный архитектор проекта)	<ul style="list-style-type: none"> - Привлечь профессионалов в области разработки больших систем к проектированию и реализации решений для госсектора. - Использовать архитектурный подход, разработать стандарты обмена данными между различными системами. - Назначить генподрядчика, который имеет опыт решения крупных государственных задач в качестве единого исполнителя, и обеспечить доступ ИТ-общественности к информации о ходе выполнения проекта. - Создать специализированный НИИ и выделить главного архитектора проектов (ГАП). - Создать единый орган при Президенте РФ для осуществления координации и контроля.
Лоббирование федеральными структурами программно-технических решений	<ul style="list-style-type: none"> - Отказаться от централизованных решений и перейти к единым стандартам и протоколам. - Развить идеи 365 Постановления Правительства (о координации отраслевых программ и проектов). - Доработать возможность интеграции региональных и муниципальных систем с федеральной системой (ЕСМЭВ). - Повысить открытость ИТ-проектов. - Ввести в действие Фонд алгоритмов и программ (ФАП) с открытым доступом.

дания больших и сложных систем, усугубляемых неэффективной организацией деятельности, в мире уже давно и успешно применяются методы, основанные на архитектурном [9, 10, 11, 12] (особенно

на стадиях планирования) и проектом [14, 15] (на стадиях реализации планов) подходах. К сожалению, этот же мировой опыт показывает, что применение современных подходов требует наличия

целого ряда факторов, появление которых не всегда подвластно заинтересованным руководителям и требует наличия сильного политического лидерства и совершенствования нормативной базы.

К таким факторам обычно относят:

- наличие явно сформулированных приоритетных нужд развития (муниципалитета, города, региона, страны) и целей, конкретизирующих требуемые параметры этого развития;

- понимание необходимости первоочередного решения задач повышения эффективности и качества государственного управления, требуемого для достижения поставленных целей, и концентрация на решении именно этих задач, а не на информатизации как самоцели;

- наличие возможности первоначального инвестирования финансовых, временных, кадровых и других ресурсов в достижение поставленных целей и задач повышения эффективности и качества государственного управления, в первую очередь, за счет оптимизации административных процессов, использующих возможности современных информационных технологий (далее, за счет достижения целей повышения эффективности деятельности, эти инвестиции должны окупаться);

- вовлечение граждан и бизнеса в процессы планирования и мониторинга реализации проектов создания «электронного правительства» для обеспечения первооче-

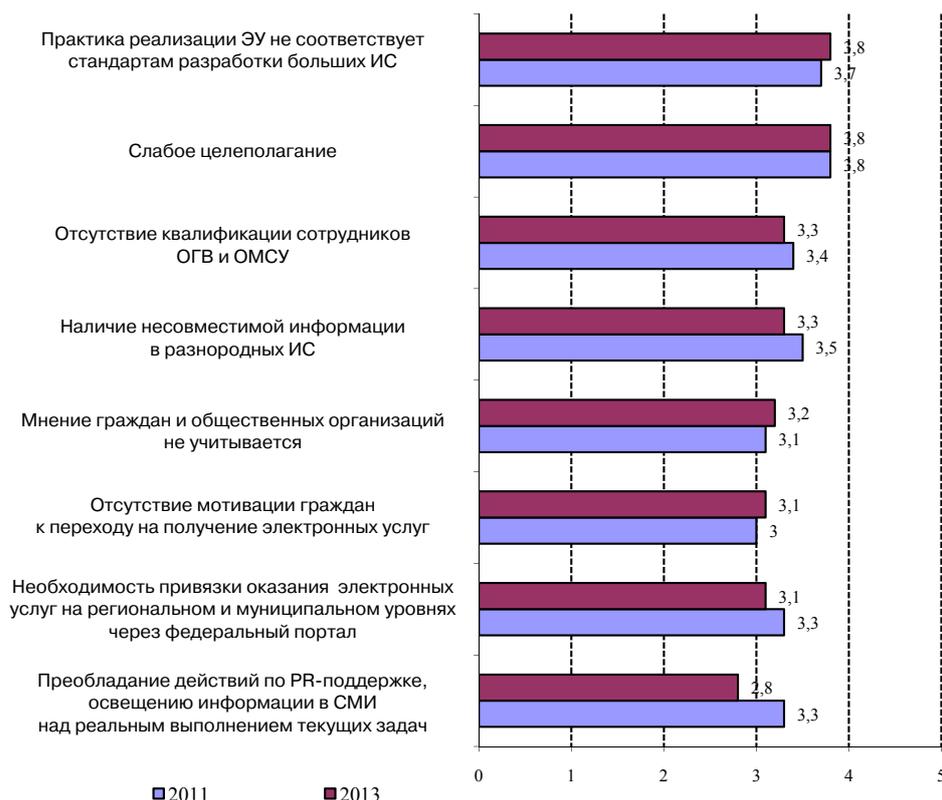


Рис. 1. Динамика экспертных оценок в 2011 и 2013 годах

редного учета их, а не внутриведомственных интересов;

- наличие культуры государственной службы, навыков и мотивации госслужащих, способствующих достижению поставленных целей.

Таким образом, на основе вышесказанного можно сделать пессимистический вывод о том, что до тех пор, пока силами высших уровней управления не будет обеспечено наличие необходимых факторов успеха, не стоит ждать радикальных изменений качества и

эффективности государственного управления как результата проектов и программ, направленных на их информатизацию.

При этом задача построения системы текущего мониторинга и независимой оценки качества и эффективности госуправления, а также внедрения «электронного правительства» является важной, но вторичной и поддерживающей по отношению к задаче обеспечения базовых условий (в том числе институциональных), изложенных выше.

Литература:

1. Чугунов А.В. Развитие интернета в России и мониторинг общественного мнения о ходе реализации ФЦП «Электронная Россия» (2002-2006 гг.) // Информационные ресурсы России. - 2007. - № 4 (98). - С. 21-27 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11592208>.

2. Чугунов А.В. Мониторинг общественного мнения об использовании общественных пунктов доступа в интернет и востребованности электронных правительственных услуг (2005-2007 гг.) // Информационные ресурсы России. - 2008. - № 1 (101). - С. 2-7 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=10021590>.

3. Чугунов А.В. Развитие «электронного правительства» в России: международные рейтинги и актуализация текущих проблем реализации проектов на федеральном и региональном уровне // Межотраслевая информационная служба. - 2013. - № 2. - С. 31-40 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19040428>.

4. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. *Востребованность услуг «электронного правительства»: анализ дискуссий в социальных сетях // Интернет и современное общество: сборник научных статей. Труды XVI Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2013), Санкт-Петербург, 9-11 октября 2013 г. - СПб: НИУ ИТМО, 2013. - С. 67-71 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21718254>.*
5. Bershadskaya L., Chugunov A., Trutnev D. *Monitoring Methods of E-Governance Development Assessment: Comparative Analysis of International and Russian Experience // ACM International Conference Proceeding Series. ICEGOV 2012 - 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance: Proceedings. - 2012. - P. 490-491 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20478829>.*
6. Bershadskaya L., Chugunov A., Trutnev D. *E-Government in Russia: Is or Seems? // ACM International Conference Proceeding Series. ICEGOV 2012 - 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance: Proceedings. - 2012. - P. 79-82 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20478851>.*
7. Хромов А.В. *Информатизация госструктур: проблемы, способы решения, тенденции / ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве РФ» [Электронный ресурс]. - URL: http://www.cnews.ru/reviews/ppt/forum_2013/gos/1_Hromov.pdf.*
8. Трутнев Д.Р., Чугунов А.В. *Подготовка кадров государственных и муниципальных служащих в области «электронного правительства»: взаимосвязь уровня ИТ-компетенций и результативности проектов // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - № 3. - С. 138-145 [Электронный ресурс]. - URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=17013098>.*
9. Зундер Е.З. *Архитектура предприятия в контексте бизнес-реинжиниринга // Intelligent Enterprise / Корпоративные системы. - 2008. - № 4. - № 7.*
10. Саха П. *Методология преобразования правительства на основе архитектуры предприятия // Информационное общество. - 2009. - № 2. - С. 6-20.*
11. Zachman A. *A framework for Information Systems Architecture // IBM Systems Journal. - 1987. - Vol. 26, N 3.*
12. ANSI/IEEE Std 1471-2000, *Recommended Practice for Architectural Description of Software-Intensive Systems [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.enterprise-architecture.info/Images/Documents/IEEE%201471-2000.pdf>.*
13. *Federal Enterprise Architecture (FEA) [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/e-gov/fea/>.*
14. *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK®guide). 2013.*
15. *PRINCE2® - Edition (PProjects IN Controlled Environments). 2009.*

НАША ИНФОРМАЦИЯ

При Минкомсвязи России создана рабочая группа по развертыванию «электронного правительства» в Крыму и Севастополе.

26 сентября 2014 года в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации состоялось совещание с представителями Республики Крым и города федерального значения Севастополь, в ходе которого обсуждалось создание в данных субъектах инфраструктуры «электронного правительства» (ЭП). В мероприятии также приняли участие председатель Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга Иван Громов, сотрудники предприятия «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр», организовавшего за короткое время портал администрации Симферополя, и представители компании «Ростелеком», являющейся оператором инфраструктуры ЭП.

Участники встречи обсудили готовность инфраструктуры Крыма и Севастополя к подключению «электронного правительства», проект плана-графика по реализации мер в данном направлении

и вопросы бюджетного финансирования в рамках ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», а также используемые в городе Санкт-Петербурге решения по предоставлению государственных услуг в электронной форме.

Заместитель министра связи и массовых коммуникаций РФ Алексей Козырев отметил актуальность задачи: «Жители полуострова Крым должны иметь возможность пользоваться государственными услугами в электронном виде наравне с населением других регионов страны».

По итогам совещания было принято решение о создании при Минкомсвязи России отдельной рабочей группы по развертыванию инфраструктуры «электронного правительства». В состав группы войдут представители министерства, органов власти Крыма и Севастополя, компании «Ростелеком» и других субъектов РФ, имеющих успешный опыт реализации проектов по внедрению ЭП.

По материалам сайта: <http://minsvyaz.ru>.