

БАДЕНКО Александр Львович – кандидат технических наук, генеральный директор ЗАО «Лаборатория Макроэкономических исследований»

ШАБУНИН Андрей Николаевич - аспирант математико-механического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ В ЭЛЕКТРОННОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Основная задача управления – обеспечение условий динамического равновесия. Методика управления часто сводится к балансировке политических, производственных и финансовых целей, а основными проблемами, снижающими эффективность государственного управления, являются следующие:

- недостаточно точное определение целевой функции развития, а, следовательно, трудности с определением стратегических целей и направлений развития;
- недостаточное развитие или косвенность инфраструктуры и методов управления быстроменяющейся обстановке;
- избыточность и нерациональность (следовательно, затратность) процедур управления;
- низкая информационная насыщенность механизмов управления и контроля.

Подразделения администрации, отвечающие за информатизацию структур государственного управления, должны создать и обеспечить эффективное функционирование инфраструктуры информационной поддержки управленческих решений, базирующейся на системе государственных информационных ресурсов. При этом направление, обеспечивающее повышение эффективности принятия управленческих решений, заключается, в первую очередь, в формировании спроса на государственные информационные ресурсы, а органы исполнительной власти выступают как активные заказчики и потребители этой информации. Одной из задач государственной политики в области информатизации является обеспечение соответствия качества и объема информационных ресурсов потребностям региональных, муниципальных органов власти (ОГВ), а также юридических и физических лиц в информации. Достижение такого соответствия можно рассматривать как одну из проблем, стоящих перед специализированными структурными подразделениями правительства, ответственными за формирование, хранение, обработку и предоставление актуальной исходной или агрегированной информации.

В настоящее время основные цели государственной политики в информационной сфере сформулированы в системе федеральных и региональных нормативных и инструктивных документов. Среди них особенно важна «Концепция государственной информационной политики», подготовленная Управлением информатизации Госкомсвязи России в 1998 году. В этом документе сказано: «В рамках государственной информационной политики (ГИП) должны быть заложены основы для решения таких крупных задач, как формирование единого информационного пространства России и ее вхождение в мировое информационное пространство, обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства, формирование демократически ориентированного массового сознания, становление отрасли информационных услуг, расширение правового поля регулирования общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации. ГИП должна служить инструментом укрепления связи Центра и регионов, обеспечивающим проведение единой политики государства на всей территории страны».

Количество, качество и доступность информационных ресурсов (ИР) уже сейчас во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировой сообществе и бесспорно станут решающим показателем этого статуса в первые десятилетия 21-го века.

ИР в целом по России являются масштабным по объему, стоимости и сложности комплексом, включающим несколько миллионов баз данных, большое число различных электронных информационных массивов, библиотечных и архивных фондов и т.п. Так, согласно данным Госкомстата России, 60 тыс. российских предприятий в 2002 г. имели в общей сложности около 800 тыс. баз данных. При этом активно присутствуют на информационном рынке около 6000 баз данных. В стране более 1 млн. архивных фондов и 150 тыс. библиотек. Быстро растет количество российских сайтов в интернете.

Исходя из возрастающей роли ИР в развитии как страны в целом, так и конкретных регионов, основная цель государственной политики по отношению к информационным ресурсам может быть сформулирована как создание условий и механизмов формирования, развития и эффективного использования информационных ресурсов во всех областях деятельности.

Первоочередными мероприятиями в области формирования, развития и использования ИР являются:

- анализ существующего законодательства, касающегося различных аспектов формирования, развития и использования ИР, с целью выработки рекомендаций по согласованию положений различных законов и определению необходимых дополнений в законодательство;

- проведение инвентаризации ИР, созданных за счет госбюджета и находящихся в ведении учреждений и предприятий; разработка и реализация системы управления государственными ИР по отдельным категориям.

Таким образом, результатом успешной реализации государственной политики формирования, развития и использования ИР является создание согласованной системы государственных информационных ресурсов и механизмов управления ими (электронное правительство).

Создание данной системы обеспечит доступность создаваемых государством информационных ресурсов органам государственной власти и управления, органам местного самоуправления, хозяйствующим субъектам и гражданам, обеспечивая их конституционные права.

В свою очередь, федеральная политика должна предусматривать интеграцию ИР региональных, областных и муниципальных уровней. Таким образом, создается возможность создания единого электронного правительства.

Для реализации этого положения требуется определить, какой уровень органов государственной власти является предметом описания:

- федеральный уровень – совокупность ОГВ общедоменного уровня, оперирующих решениями на уровне Российской Федерации в целом;
- уровень федерального округа - совокупность ОГВ, присущих только федеральным округам и оперирующих решениями на уровне конкретного федерального округа;
- уровень субъекта Федерации – совокупность ОГВ, присущих субъекту Федерации и оперирующих решениями на уровне субъекта Федерации;
- уровень муниципального образования - совокупность ОГВ, присущих конкретному муниципальному образованию конкретного субъекта Федерации и оперирующих решениями на уровне МО.

«Общее информационное пространство ОГВ» (ОИП ОГВ) более низкого уровня должно быть построено на условиях обеспечения непротиворечивости принципам построения ОИП ОГВ более высокого уровня. ОИП ОГВ функционирует на основе общих принципов и обеспечивает:

- информационное взаимодействие участников информационного обмена;
- решение конкретных задач управления на основе удовлетворения запросов на информацию из конкретных ГИР.

Документ «Концепция государственной информационной политики» определяет: «Под информационными ресурсами общества понимается совокупность всех информационных продуктов, произведенных обществом. К ним относятся: отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и других информационных системах)».

Более кратко это понятие можно определить, как:

«Информационный ресурс общества – результат интеллектуальной деятельности человека, представляющий собой систему структур описаний материального объекта, определенных для достижения заданной цели и предназначенный для конкретного пользователя, сохраняемый на определенном виде носителя, обеспечивающем его доступность, имеющий авторов и собственников».

Информационный ресурс, как результат интеллектуальной деятельности человека, обладает следующими особенностями:

- ИР всегда создается в отношении какого-либо материального или идеального объекта;
- ИР создается для реализации его целевой функции, процесс создания ИР эквивалентен разрешению определенной задачи, поставленной в цели его формирования;
- ИР характеризуется конкретным пользователем (пользователями), то есть целевой группой, интересам которой ИР удовлетворяет;
- ИР характеризуется частотой его использования (например, оперативный – часто используемый и архивный – используемый редко).

Информационный ресурс, как определенный объект, обладает следующими особенностями:

- ИР характеризуется типом используемого носителя (электронный, бумажный, фотографический и т.д.);
- ИР характеризуется регламентом доступа к нему (открытый, ограниченный);
- ИР характеризуется способом поиска информации в нем (каталоги, классификаторы, справочники и т.д.).

Государственные информационные ресурсы (ГИР) являются подмножеством ИР в целом и имеют следующие особенности:

- ГИР создается за счет средств государственных бюджетов;
- ГИР предназначен для реализации функций государственного управления;
- ГИР создается в отношении объектов государственного ведения;
- регламент доступа к ГИР определяется ОГВ – собственниками ГИР;
- ОГВ несет ответственность за адекватность и актуальность информации, размещенной в ГИР.

С точки зрения уточнения понятия ГИР можно дать следующее определение:

«Государственный информационный ресурс – результат интеллектуальной деятельности человека, представляющий собой систему структур описаний объекта государственного управления, предназначенную для решения конкретных задач управления в контексте деятельности конкретных ОГВ, создаваемый по заданию упомянутых органов и финансируемый из средств государственной бюджета, имеющий авторов и собственников».

Как отмечалось выше, любой ИР должен иметь целевую функцию (ЦФ). ЦФ ГИР – это решение проблемы или ряда проблем управления за счет использования информации, хранящейся и доступной в ГИР.

ГИР всегда создаются под целевые или функциональные задачи, определяемые нормативными документами или заданиями ОГВ, формирующими информационную политику. Целевые функции ГИР представляют собой результаты, которые стремится добиться ОГВ в ближайшей перспективе. Формулировка ЦФ должна отличаться ясностью, измеримостью, достижимостью, а также должна быть соотнесена с положением о конкретном ОГВ и иметь временные рамки ее достижения.

В контексте электронного правительства можно привести следующие примеры формулировки предмета ведения в целевой функции ГИР:

- ГИР, содержащие данные о потенциальных возможностях для использования имеющихся ресурсов, мест приложения труда, интеллекта;
- ГИР, содержащие данные о формах документов, принятых в различных организациях;
- ГИР, содержащие данные об уровне жизни населения.

С точки зрения функционального использования ГИР можно выделить следующие варианты целевой функции ГИР:

- ГИР, обеспечивающие задачи стратегического управления;
- ГИР, обеспечивающие задачи долгосрочного управления;
- ГИР, обеспечивающие задачи среднесрочного управления;
- ГИР, обеспечивающие задачи тактического управления.

Как для информационного наполнения ГИР, так и для функционирования ГИР, существует понятие качества. Наиболее часто качество ГИР определяют на основании следующего набора качественных характеристик:

- легко использовать;
- хорошая производительность;
- нет ошибок;
- не портят пользовательские данные при сбоях;
- легко добавлять новые возможности;
- могут непрерывно работать 24 часа в сутки 7 дней в неделю;
- удовлетворяют потребностям пользователя;
- хорошо документированы.

Это показывает, что ГИР могут быть описаны большим количеством разнородных характеристик.

В 1991 году в качестве стандарта была принята модель качества ГИР по ISO 9126. В ней оценка качества ГИР основана на трехуровневом рассмотрении:

- Цели – то, что мы хотим видеть в ГИР.
- Атрибуты – свойства ГИР, показывающие приближение к целям.
- Метрики – количественные характеристики степени наличия атрибутов.

Это большая модель с большим количеством характеристик, метрик, атрибутов, что затрудняет ее использование в практике работы ОГВ. Чаще всего заказчику требуется оценить соответствие сделанной работы проектантом ГИР тому, что требовалось сделать с точки зрения реализации целевой функции ГИР. На этом основании делают вывод об окончании проекта, прогнозируют степень удовлетворенности заказчика.

Определим показатели, наличие которых характеризует модель качества соответствия. Модель качества – это некое представление, со своим набором формальных понятий (гlossарий модели). Понятия, используемые для описания, должны быть структурированы, иначе видение модели может сильно исказиться. Модель строится на основе правил, все должно быть четко прослеживаемо и строго формализовано.

Итак, модель качества соответствия обладает следующими показателями:

- наличие собственного glossария;
- поддержка структурированных понятий;
- система кодификации и присвоения кодов понятий;
- обеспечение поддержки правил агрегации.

В настоящей статье сделана попытка описания ГИР как основной составляющей электронного правительства, его целевой функции и подхода к обеспечению качества ГИР.