

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ “ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА” НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А.Н. Юртаев¹

Стратегический курс на радикальное инновирование реального сектора экономики и социальной сферы, проводимый в настоящее время в нашей стране, требует серьёзных инновационных изменений и в деятельности самих органов государственного управления на уровне как федерального центра, так и субъектов РФ.

Одной из таких комплексных форм обеспечения инноваций в области государственного управления является использование систем “электронного правительства”. Остановимся на анализе практики внедрения комплексного проекта “электронного правительства” в Республике Татарстан.

Основной замысел данного проекта состоит в том, чтобы на практике добиться изменений в системе деятельности органов исполнительной власти республики с целью повышения уровня эффективности их функционирования, обеспечения информационной открытости и оптимальности оказания государственных услуг.

Как показывают первые результаты этой работы, внедрение систем “электронного правительства” является одним из наиболее действенных инструментов реализации задач информатизации преодоления межведомственных барьеров в деятельности органов государственного управления. Из теории и практики управления хорошо известно, что именно межведомственное взаимодействие является наиболее уязвимой частью в деятельности властных структур. Вместе с тем практически все проблемы, которые решает исполнительная власть, носят межведомственный характер. Для оптимального их преодоления требуется эффективно действующая горизонталь взаимодействия всех властных структур. Здесь “электронное правительство” выступает как системный интегратор не только внутриорганизационных, но и структурных организационных горизонтальных связей.

Основные цели “электронного правительства” тесно связаны с целями и задачами проходящей в нашей стране административной реформы, выступая в ней в качестве комплекса инновационного инструментария модернизации деятельности органов государственной власти.

Инфокоммуникационная составляющая при реализации этих целей, с нашей точки зрения, играет сугубо подчинённую, инструментальную роль. Разумеется, без инфокоммуникационного инструментария создать и обеспечить нормальное функционирование “электронного правительства” и реальных управленческих структур в системе органов власти нельзя. Внедрить реально действующее “электронное правительство” путём самой массивной информатизации ор-

ганов государственной власти, без комплексности постоянно действующего организационно-аналитического воздействия “электронного правительства” также невозможно.

Как показывает практика, приобретение любого количества компьютеров и серверов, установка “проводов” и программного обеспечения сами по себе не оказывают практически никакого позитивного воздействия на эффективность и качество государственного управления. Главное при проектировании деятельности “электронного правительства” – это **изменение типа деятельности** самих органов государственной власти: менталитета руководителей и рядовых госслужащих, административных регламентов, системы обучения госслужащих.

В связи с этим очень важны стартовые стадии деятельности по созданию “электронного правительства”. Обычно на практике эта деятельность осуществляется в виде реализации отраслевых проектов информатизации, которые никак не связаны и не согласованы в органах взаимодействия по смежным функциям. Как правило, их набор не опирается на какую-либо логику единого замысла и последовательного его воплощения, а представляет собой хаотичный набор мер по информатизации внутренней деятельности государственной власти. Количественное увеличение этого набора, так же как и увеличение финансирования в любой размерности, принципиально не способно решить задачу “электронного правительства”.

“Электронное правительство” – не сумма отраслевых проектов информатизации, даже если этих проектов очень много и они охватывают большое число сфер управления.

Создание “электронного правительства” в системе управления субъектами РФ начинается не с отраслевых проектов информатизации, а с создания общеправительственных, межведомственных, обязательных для всех структур входящих в правительство базовых элементов.

Первый из этих элементов – разработка “единых правил игры” для формирования “электронного правительства”: единого контура управления с центрами ответственности в каждом министерстве/ведомстве, входящем в состав структур, обеспечивающих информатизацию стандартов деятельности. Этот контур создается системой управленческих регламентов, единых подходов к выбору инфокоммуникационных платформ и решений.

Главный принцип, оптимизирующий все принимаемые решения на данном этапе, звучит так: базовые системы “электронного правительства” должны быть едиными для всех структурных подразделений (министерств/ведомств), входящих в состав отраслевых “информационных правительств”. Приступая к построению архитектуры “электронного правительства”, мы исходим из представления о задачах реального управления и роли тех структурных подразделений, которые как единый организм, взаимосвязанная система целей и за-

¹ Начальник информационно-аналитического управления аппарата Кабинета министров Республики Татарстан, главный конструктор комплексного проекта “Электронное правительство Республики Татарстан”.

дач, способны включать специализированные отрасли в реализацию их деятельности, но единую по конечным параметрам оценки: эффективность деятельности, информационная открытость, качество государственных услуг, предоставляемых населению и бизнесу.

Данный подход, основанный на понимании деятельности “электронного правительства” и всех его структурных частей и подразделений как единого взаимосвязанного целого, положен в основу проектирования архитектуры “электронного правительства” Республики Татарстан.

На наш взгляд, базовая (атрибутивная) архитектура “электронного правительства” состоит из следующих трех систем:

1. Телекоммуникационная инфраструктура, включающая:

государственную интегрированную систему телекоммуникаций (ГИСТ);

республиканский центр обработки данных (РЦОД);

систему функционирования электронно-цифровой подписи;

систему видеоконференцсвязи.

2. Внутренний контур “электронного правительства”, включающий:

межведомственный электронный документооборот;

информационно-аналитическую систему органов государственной власти (ИАС ОГВ);

интегрированную систему организационного управления;

геоинформационную систему органов государственной власти (ГИС ОГВ).

3. Внешний контур “электронного правительства”, включающий:

официальный портал правительства;

портал услуг “государство – население”;

портал услуг “государство – бизнес”.

Эта структурная архитектура построена на основных принципах, которые позволяют принимать решения по всему комплексу систем “электронного правительства”:

принцип сервисориентированности. Он означает, что конечным продуктом “электронного правительства” является не инфокоммуникационная система, а пользовательские сервисы, т.е. сервисы, ориентированные на государственных служащих и органы государственного управления, а также сервисы для граждан и бизнеса. Следовательно, “затачивать” архитектуру “электронного правительства” надо не под инфокоммуникационную составляющую, а под пользователей;

принцип унификации систем и модулей “электронного правительства”. Считается, что в рамках как минимум одного региона должна быть выбрана модель единой комплектации “электронного правительства” всеми составляющими эле-

ментами: единой системой телекоммуникаций (функционирующей по одним чётко обозначенным правилам), едиными программно-аппаратными средствами, едиными типовыми решениями тех или иных сервисов. Такой подход позволяет не только существенно снизить затраты на создание “электронного правительства”, но и значительно сократить сроки его внедрения.

К сожалению, в регионах Российской Федерации обычно преобладает другой подход, когда в рамках одного правительства региона министерства и ведомства, входящие в его состав, используют различные независимые друг от друга и несовместимые аппаратные, программные и сервисные системы и компоненты. В этих условиях результатом затраченных усилий и средств является нарастание беспорядка и раздробленности в деятельности органов государственного управления;

принцип тиражирования решений (модулей, систем, компонентов) “электронного правительства” во все структурные подразделения министерств, ведомств, правительств.

Как показывает наш опыт, типовые решения, отработанные на том или ином пилотном объекте (министерства, ведомства в составе правительства РТ), можно достаточно быстро экстраполировать на все остальные структурные подразделения правительства. Тем самым не только значительно ускоряется процесс внедрения систем “электронного правительства”, но и резко увеличивается потенциал горизонтального межведомственного взаимодействия;

принцип оптимизации межведомственного взаимодействия. Подавляющее большинство сервисов “электронного правительства” носят межведомственный характер. Это касается как сервисов, ориентированных на сами госструктуры и госслужащих (электронный документооборот, ЭЦП, информационно-аналитическая система, геоинформационная система и т.п.), так и сервисов, ориентированных на население и бизнес. Проще говоря, в государственном управлении нельзя быть результативным в одиночку. Государственное управление – это обязательно командная игра.

Однако в реальной практике, как правило, приходится иметь дело с ситуацией “феодальной раздробленности”. Наиболее уязвимыми являются горизонтальные связи, что приводит к общей потере конечной результативности деятельности органов государственного управления, если рассматривать эту результативность в категориях сервисориентированности, т.е. интересов и потребностей пользователей.

Полагаем очень важным кратко высказать своё мнение ещё по одному вопросу. Он связан с завершением деятельности по созданию “электронного правительства”. Деятельность по созданию и развитию “электронного правительства” является частным случаем более общего процесса – процесса совершенствования государственного управления. Этот процесс непрерывен и цикличен: в нем завершение одного этапа одновременно означает начало следующего. Такая логика полностью применима и к “электронному правительству”. Здесь, как в компьютерных играх, победа на одном уровне не означает окончания игры, а просто выводит её на ещё более высокий и сложный уровень. Это относится не только к повышению степени сложности по мере решения очередных задач “электронного правительства”, но и к их чисто количественному увеличению в ходе деятельности “электронного правительства”. Здесь работа расширяется по мере её выполнения. Не будет большим преувеличением сказать, что

потребность в “электронном правительстве” больше будет там, где его и так много, поскольку каждый уже функционирующий сервис “электронного правительства” инициирует необходимость дополнения следующими смежными с ним сервисами.

На наш взгляд, работа по созданию “электронного правительства” должна начинаться с **создания системы управления** реализацией этого комплексного проекта. Данное обстоятельство связано с тем, что система управления является не только первичным, но и основным звеном на всех стадиях жизненного цикла создания, функционирования и развития “электронного правительства”.

Основа успеха реализации данного комплексного проекта – наличие организационно-управленческих технологий внедрения.

Спецификой разработки таких технологий внедрения является то, что система управления проектом должна быть создана внутри самой системы органов государственного управления. Получается “колесо в колесе”: нужно организовать управление в самом органе управления. Для того чтобы система управления проектом могла в этих условиях реально функционировать, она должна опираться на сильный административный ресурс.

Самым сильным административным ресурсом в правительстве располагает его глава. Поэтому “электронное правительство” возможно создать и инкорпорировать в реальную управленческую практику только при одном решающем условии – если в этом процессе принимает активное участие руководитель реального (off-lain) правительства. Данное правило в мировой практике не знает исключений.

Административный ресурс на практике объективируется в **вертикаль управления** созданием, функционированием и развитием “электронного правительства”.

В Республике Татарстан вертикаль управления деятельностью по созданию, функционированию и развитию “электронного правительства” сформирована следующим образом.

Распоряжением премьер-министра республики создана правительственная рабочая группа по координации реализации комплексного проекта “Электронное правительство Республики Татарстан”. Эту рабочую группу возглавляет руководитель аппарата правительства РТ – должностное лицо в правительстве, которое отвечает за административную реформу. Выше мы уже отметили, что деятельность по созданию “электронного правительства” – это деятельность, преимущественно связанная с организационно-административными преобразованиями.

В состав правительственной рабочей группы входят заместители руководителей министерств и ведомств республики, ответственные должностные лица аппарата Кабинета министров, руководство Центра информационных технологий, а также представители разработчиков систем “электронного правительства”.

На уровне министерств, ведомств республики созданы аналогичные рабочие группы, которые возглавляются тем заместителем руководителя министерства (ведомства), который входит в состав правительственной рабочей группы. Таким образом формируется **вертикаль управления** реализацией проекта.

Кроме вертикали управления проектом “электронного правительства” необходимо создать и **горизонталь управления** – целевые проектные группы, разрабатывающие различные системы “электронного правительства”. Среди них – группы, занимающиеся разработкой портала правительства, электронного документооборота, информационно-аналитической системы и т.д. Они отвечают за весь цикл деятельности по созданию систем “электронного правительства” (проектирование – пилотная апробация – внедрение системы – функционирование системы – развитие системы). Конечным продуктом деятельности этих групп, которые по своим целевым установкам и направленности деятельности можно сравнить с конструкторскими бюро, являются действующие в реальном управлении системы и модули “электронного правительства”.

Основная функция правительственной рабочей группы – **менеджеральная** (целеполагание, контроль, организация и проведение экспертной оценки результатов, мониторинг динамики создания и функционирования систем, организация разработки административных регламентов).

Основная функция целевых проектных групп – **креативная** (разработка технических и организационных решений, выбор и/или разработка программных средств, инструментария, практическое внедрение решений).

Таким образом, в одном контуре управления достигается синтез менеджеральной и креативной составляющих. Если в вертикальном сечении получается жесткая иерархическая структура соподчинения, то в горизонтальном она приближается к так называемым сетевым структурам, обладающим огромным запасом гибкости и настройки (см. *рис. 1*).

Синтез таких разнородных структур для эффективного функционирования требует наличия “медиатора”, преобразующего административные сигналы в творческие и обратно.

Значимым организационным ресурсом отслеживания работоспособности системы является **мониторинг**. Корректирующие импульсы генерируются во время ежемесячных совещаний рабочей группы через ее решения, которые являются обязательными для исполнения теми органами исполнительной власти республики, на которые они направлены.

Поскольку рабочая группа отвечает за (а) создание, (б) развитие и (в) функционирование “электронного правительства”, то можно выделить три типа управления проектом:

(а) **Управление процессом внедрения “электронного правительства”.**

Здесь решаются следующие задачи:

задача **обеспечения “выживаемости” нововведения**, преодоление бюрократического сопротивления и “мимикрии”. Данная задача во многом решается за счет использования административного ресурса, направленного на преодоление сопротивления нововведениям, связанным с внедрением “электронного правительства”. В данном случае мы рассматриваем преодоление сопротивления скорее не как его подавление, а как создание в среде внедрения благоприятного отношения к инновациям. В первую очередь это может быть достигнуто за счет последовательного информирования государственных служащих относительно целей и задач внедрения систем “электронного правительства”, как это скажется на их непосредственной деятельности и как будет организована и проводиться учёба и тренинги по пользованию конкретными сервисами;

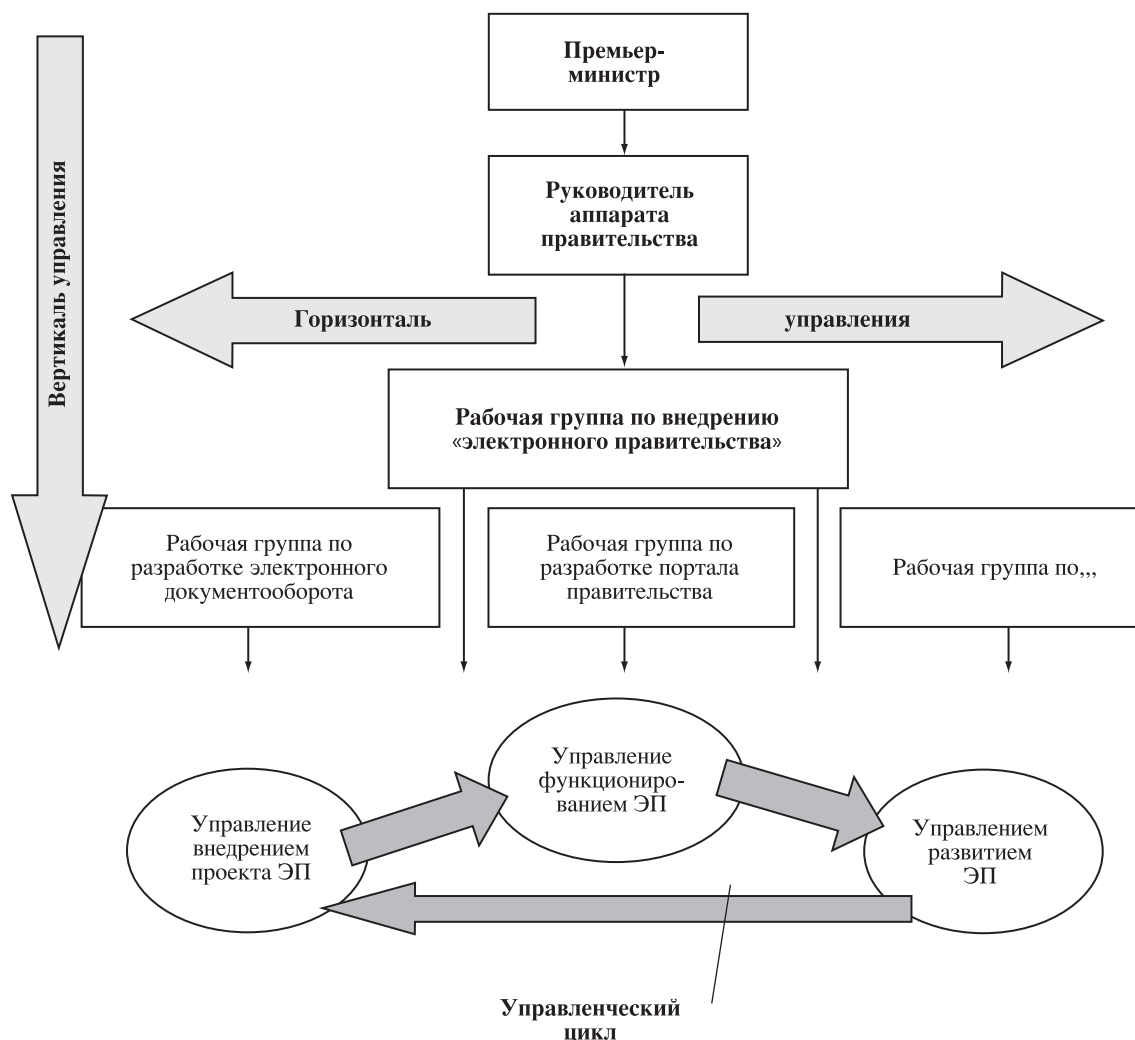


Рис 1. Схема управления проектами в рамках “электронного правительства”.

задача **выработки критериев степени фактического внедрения** той или иной системы “электронного правительства” в деятельности органов государственной власти (преодоление эффекта “показного нововведения”);

задача **обеспечения интеграции нововведения** в органы государственной власти;

задача **рутинизации нововведения**, которое должно быть интегрировано с внутри- и межорганизационными процессами управления.

Средством решения поставленных задач выступают **административные регламенты**, которые способствуют тиражированию организационной инновации на все этажи государственного управления. Главным свойством административного регламента является его императивность.

Административный регламент:

- 1) вводит организационно-управленческое новшество (инновацию) в ранг юридической нормы;
- 2) перестраивает (частично или радикально) деятельность десятков и сотен структур органов государственного

управления в целях повышения эффективности их деятельности;

- 3) обладает системой обратной связи, которая включает четкие и измеримые критерии надлежащего исполнения регламента.

Таким образом, можно сказать, что главным элементом инновационных изменений органов государственной власти являются организационные изменения. Инструментом осуществления организационных изменений выступает административный регламент.

(б) Управление процессом функционирования “электронного правительства”.

Основной задачей управления функционированием “электронного правительства” является обеспечение взаимной адаптации инновации и самой организации.

Главным средством решения этой задачи является управленческая регламентация, формирующая структуру нового организационного порядка с учётом внедрения каждого нового элемента “электронного правительства”. Любой

элемент “электронного правительства” способен функционировать в организационно-управленческой среде только при условии введения его в ранг постоянно действующего организационного порядка. Для этого нужно использовать весь диапазон возможных средств нормативной регламентации: должностные инструкции государственных служащих, приказы по министерствам/ведомствам, распоряжения и постановления правительства, указы президента. Реально в “электронном правительстве” функционирует только то, что получает нормативно-правовое закрепление.

Придерживаться новых правил игры с учётом функционирования “электронного правительства” государственные служащие смогут при соблюдении двух условий: во-первых, если они **знают** о нововведениях, связанных с внедрением “электронного правительства”. Это предполагает высокий уровень информирования всех государственных служащих о происходящих изменениях в связи с внедрением “электронного правительства” как в целом, так и конкретно относительно сферы и полномочий их деятельности; во-вторых, если они **умеют** пользоваться нововведениями (конкретными сервисами “электронного правительства”).

Соответственно, нормальный процесс функционирования “электронного правительства” возможен при условии обучения всех государственных служащих как общим навыкам работы в “электронном правительстве”, так и умению пользоваться теми специализированными сервисами, которые связаны со специфическими особенностями их должностных обязанностей.

Любая управленческая система в процессе своего функционирования может быть описана определённым набором количественных показателей. Состояние этих показателей за ряд временных промежутков позволяет осуществлять оценку состояний и динамики развития тех или иных управленческих систем.

Эта логика полностью применима к “электронному правительству”. Функционирование всех его систем очень хорошо поддаётся количественной оценке, что позволяет относительно легко выстроить **систему мониторинга** его функционирования.

Наличие выстроенной системы мониторинга функционирования “электронного правительства” даёт возможность производить определённые количественные **оценки** качества функционирования каждой его системы, динамики и направленности его развития. Такая оценка позволяет не только судить о функционировании системы в общепринятых оценочных категориях, основывающихся на количественных параметрах (“больше-меньше”, “быстрее-медлен-

нее”, “лучше-хуже”), но и выстраивать тренды развития этих систем.

Последнее обстоятельство кажется нам крайне важным для практического решения сложной управленческой задачи выстраивания **динамического баланса между функционированием и развитием систем информатизации**.

(в) **Управление развитием “электронного правительства”**.

Важным отличительным свойством любого нововведения является его принципиальное несовершенство. Это стимулирует процесс дальнейшего наращивания организационных и инфокоммуникационных новаций – данный эффект можно назвать **мультипликативным эффектом инновации в системе государственного управления**.

При этом в ходе функционирования систем “электронного правительства” неизбежно проявляется большее или меньшее несовершенство используемых технических, программных и организационно-административных решений. В зависимости от характера выявленных несовершенств используются две схемы дальнейшего развития:

схема **костоминационная** (модификационная) обеспечивает удобство пользования и глубину интеграции соответствующего модуля “электронного правительства” с другими модулями.

Эта схема развития связана с оптимизацией действия каждой системы “электронного правительства”. Наладка – обычный и неизбежный процесс любого внедрения. Однако в случае внедрения “электронного правительства” налаживание и настраивание любой системы в процессе эксплуатации неизбежно связаны с её развитием.

Наряду с процессами налаживания и настраивания систем “электронного правительства” происходит наращивание их функциональных и сервисных возможностей;

схема **радикальная** обеспечивает качественное изменение параметров и состояний систем “электронного правительства”.

Необходимость таких изменений связана со следующими обстоятельствами: когда внедрённый модуль, система исчерпали свои проектные возможности, когда разработано более эффективное решение, а также когда в системе ранее отсутствовал данный модуль или функционал.

Таким образом, управление процессами внедрения, функционирования и развития “электронного правительства” образует единый и непрерывный управленческий цикл.