«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» В УСЛОВИЯХ «НОВОЙ ЭКОНОМИКИ»

В современном мире формируется «новая экономика» – экономика, основанная на знаниях и информации. Государство не может оставаться в стороне от этих процессов, которые выдвигают новые требования и предоставляют новые возможности, – возникает необходимость в технологиях «электронного правительства», которое создается в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

«НОВАЯ ЭКОНОМИКА» – ЭКОНОМИКА, ОСНОВАННАЯ НА ИНФОРМАЦИИ И ЗНАНИЯХ

Сформировавшееся в последние годы понятие «новая экономика» означает широкомасштабное применение информационных и интеллектуальных ресурсов и соответствующих технологий для повышения эффективности деятельности предприятий и организаций, ведущее к значительной перестройке всей структуры национальной и мировой экономики.

При этом «новая экономика» не только использует знания и информацию в самой разнообразной форме, но также создает их в виде высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Ключевым понятием экономики выступает понятие «эффективность».

По ряду определений, в том числе ГОСТ Р ИСО 9000-2001, эффективность – это взаимосвязь достигнутых результатов с используемыми для их достижения ресурсами. Если рассматривать деятельность как процесс, преобразующий входы в выходы, то эффективность процесса – это отношение выхода процесса к его входу (рис. 1).

Входом в экономическом понятии являются ресурсы, а выходом – продукция.

В качестве ресурсов могут выступать материалы, оборудование, трудовые ресурсы, информационные ресурсы, интеллектуальные ресурсы, нематериальные активы, технологии и др.

В условиях «новой экономики» значительную роль в поступающих на вход процессов ресурсах играют информационная и интеллектуальная составляющие.

Именно использование этих видов ресурсов является одним из факторов, определяющих эффективность деятельности в условиях «новой экономики».

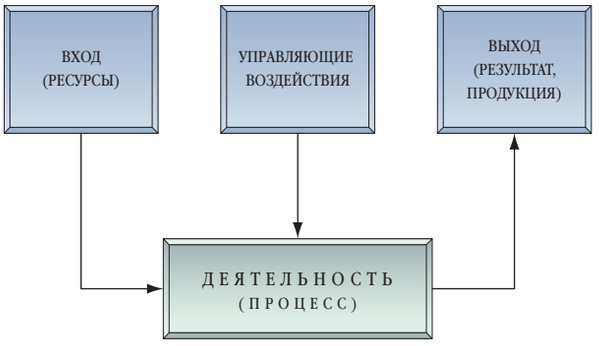
Другим фактором являются технологии. Так как ресурсы без технологии превращаются в ничто и любой процесс выполняется в соответствии с определенными технологиями, эффективность преобразования информационно-интеллектуальных ресурсов в требуемый результат заданного качества есть функция от применяемых технологий.

В соответствии с процессным подходом входом процесса является выход другого процесса. Поэтому для осуществления процессов с использованием информационно-интеллектуальных ресурсов и технологий необходима система процессов, производящих эти ресурсы и технологии. А спрос на этот вид ресурсов и технологий ведет к развитию отраслей, готовых сформировать соответствующее предложение. Соответственно, в рамках национальной экономики возрастает доля информационно-интеллектуальной продукции, а отрасли, к которым относится система процессов, производящих информационно-интеллектуальные ресурсы и технологии, являются ведущими в условиях «новой экономики».

Таким образом, информационно-интеллектуальные ресурсы и технологии их преобразования и получения являются ключевым фактором конкурентоспособности в этих новых условиях, а ведущими отраслями становятся образование и наука.

Россия имеет реальный шанс стать лидером в новом мире, поскольку традиционно богата интеллектуальными ресурсами и обладает мощным научно-техническим потенциалом. Его эффективное использование и развитие – залог успеха.

1



МОДЕЛЬ ПРОЦЕССА

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Государство (рис. 2) также не должно и не может оставаться в стороне от формирования «новой экономики». Динамично изменяющаяся внешняя и внутренняя среда требуют такого же динамичного и гибкого выполнения государственных функций по управлению и предоставлению услуг, которое уже не может быть обеспечено при традиционном подходе к организации деятельности, при использовании традиционных информационных технологий, основанных на бумажных носителях информации (рис. 2).

Новая организация деятельности невозможна без использования новых эффективных информационных технологий и качественных информационно-интеллектуальных ресурсов, являющихся продукцией соответствующих отраслей – отрасли информационно-коммуникационных технологий, образовательной сферы, науки и ряда других.

Вместе с необходимостью обеспечения новых потребностей в государственном управлении и предоставлении услуг с применением новых организационных механизмов на основе новых информационно-интеллектуальных технологий и ресурсов для государства становится возможным достижение качественно новых целей, которые при традиционных технологиях и существующих ресурсных ограничениях достичь было практически невозможно.

В этих условиях сформировалось понятие «электронного правительства». Существует два определения этого понятия, ориентированные соответственно на эффективность управления или предоставления услуг.

При ориентации на эффективное управление (европейский подход) «электронное правительство» определяется как *«...использование ИКТ (информационно-коммуникационных технологий), особенно Интернета, в качестве инструмента, позволяющего достигать более эффективного управления».* («Необходимость внедрения электронного правительства: основные выводы» (The E-Government Imperative: main findings), аналитическое исследование Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 2003 год).

В контексте программы создания «электронного правительства» США это понятие получило следующее определение: *«...правительство, обладающее новыми качествами (открытостью, ответственностью, эффективностью) в сфере предоставления услуг гражданам, коммерческим компаниям и стране в целом благодаря использованию достижений информационных технологий».* (На основе документов FEAPMO USA (Federal Enterprise Architecture Program Management Office, Офис управления программой федеральной архитектуры госорганизаций США).

Совокупность этих двух определений дает адекватное представление о понятии «электронное правительство».

НОВОЕ КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Большой блок деятельности государства составляет предоставление различного рода услуг, которые в новых условиях могут предоставлять более эффективно и на более высоком качественном уровне.

Примером этого являются задачи, связанные с доступом населения в любой части России к любой необходимой информации (нормативно-правовой, справочной, экономической, новостной и другой), ко всему спектру государственных информационных услуг (а это значительная часть государственных услуг). Успешное решение данной задачи ведет к ряду положительных эффектов:

– позволяет решать задачу информационного объединения России и укрепления федеративности;

– ставит в разряд реализуемых задачу совершенствования управляемости и укрепления вертикали власти «федеральный центр – регион – муниципалитет – гражданин/хозяйствующий субъект»;

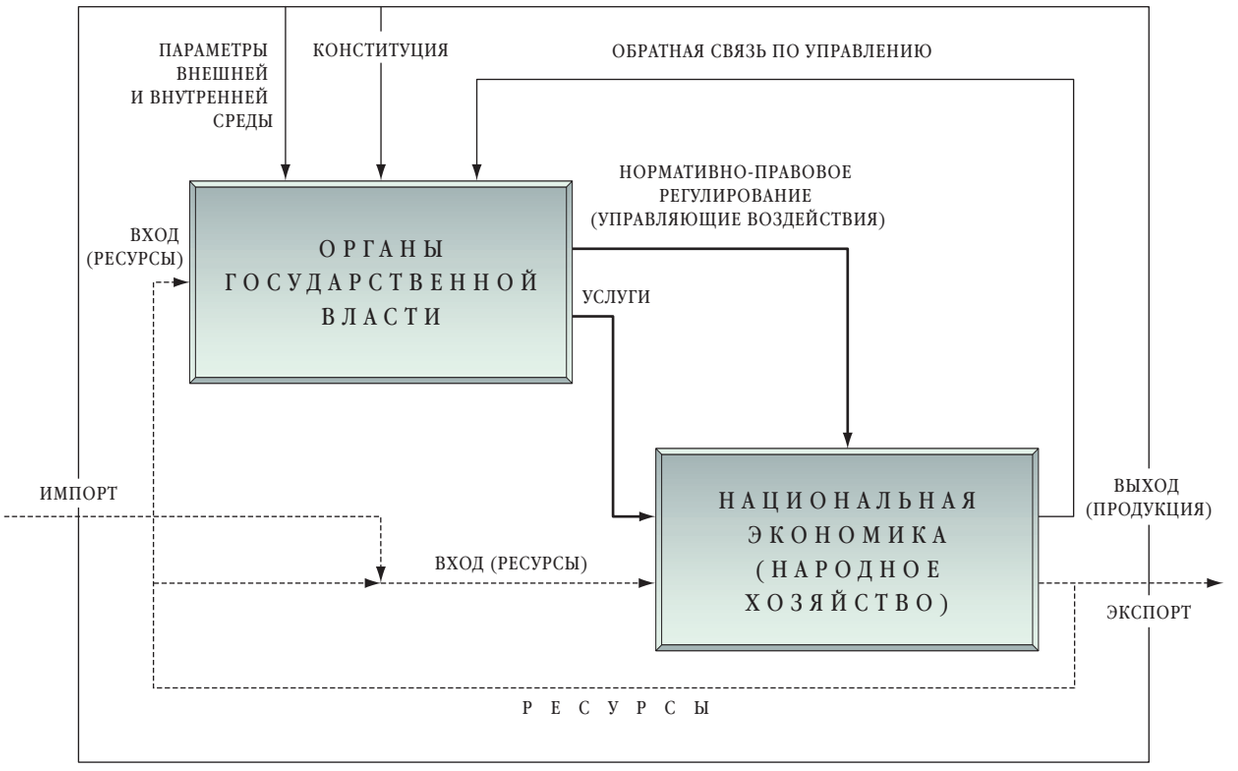
– позволяет значительно сократить стоимость и повысить качество информации и информационных услуг.

К этой же категории относятся такие чрезвычайно важные для нашей необъятной страны задачи, как телемедицина и дистанционное образование.

Примерами государственных услуг, реализуемых с применением новых технологий, может являться функциональность создаваемой в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» автоматизированной информационно-аналитической системы «Правоохранительный портал» – дистанционное заполнение документов для загранпаспорта (кто хоть раз сталкивался с этой процедурой – адекватно оценит данную услугу), легкодоступная информация о разыскиваемых, пропавших без вести, уличенных в мошенничестве и многие другие необходимые функции.

Очевидно, что предоставление подобных услуг на таком уровне качества без использования современных информационных технологий возможно, но требует значительно больших, подчас даже несопоставимых затрат.

2



СИСТЕМНАЯ МОДЕЛЬ ВЗАИМОСВЯЗИ ПРОЦЕССОВ ВЕРХНЕГО УРОВНЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

ЭФФЕКТИВНАЯ ПОДДЕРЖКА ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

С другой стороны, государственные служащие как лица, принимающие решения (ЛПР) на разных уровнях управления, должны иметь необходимую для реализации своих функций (принятия решений) информацию. То есть информационное обеспечение принятия государственных решений в условиях динамично меняющейся среды является необходимым фактором обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти, обеспечения качества принимаемых решений, законов, осуществляемого контроля и надзора, а также и предоставления государственных услуг.

В условиях «новой экономики» кардинально меняется роль всего государственного аппарата. Чиновник из специалиста по сбору, обработке и передаче информации становится специалистом исключительно по анализу и принятию решений. Функции по сбору, обработке и передаче информации переходят к различного рода взаимосвязанным автоматизированным информационным системам. При этом уже на сегодняшнем уровне развития технологий искусственного интеллекта становится возможным создание систем поддержки принятия решений, которые способны выполнять часть функций по анализу ситуации, генерации и оценке альтернативных вариантов решений.

ФЦП «ЭЛЕКТРОННАЯ РОССИЯ (2002–2010 ГОДЫ)» – ИНСТРУМЕНТ СОЗДАНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

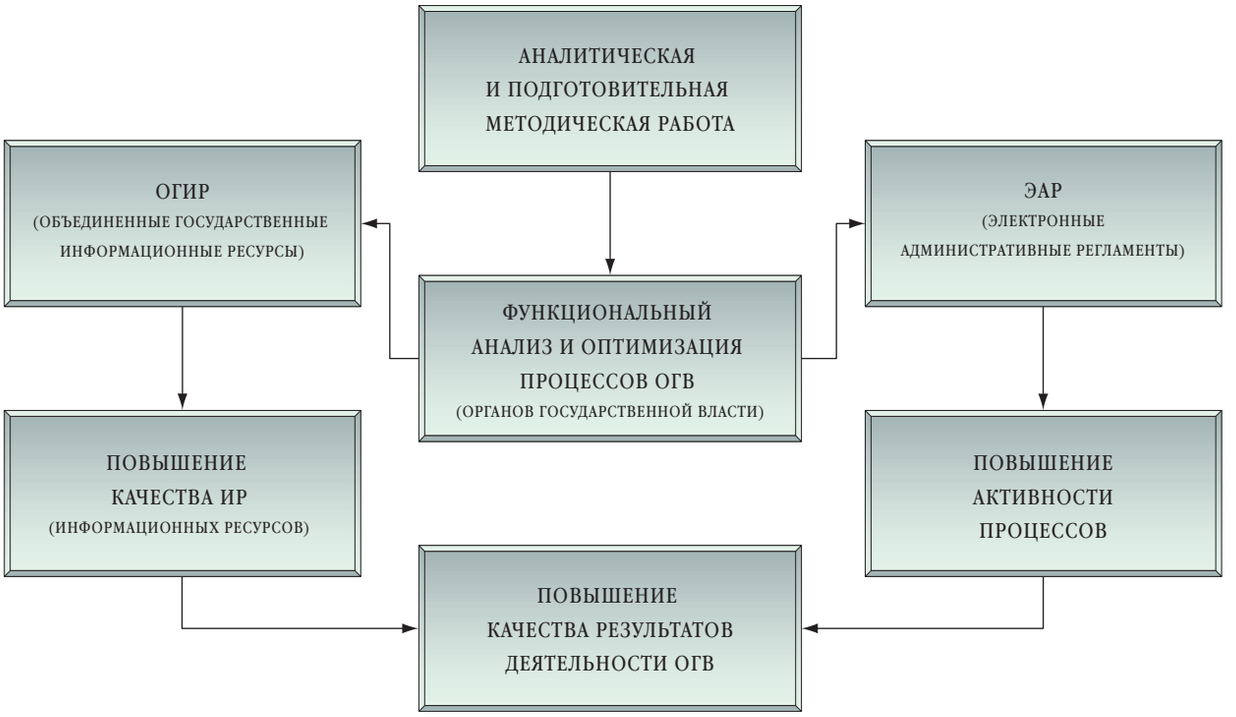
Основным инструментом создания «электронного правительства» является ФЦП «Электронная Россия».

Основными задачами Программы в этом направлении являются:

– исследование;
– создание методологической базы;
– разработка системной модели (архитектуры) «электронного правительства»;
– разработка профиля стандартов, определяющих требования к организационному, информационному, программному, технологическому обеспечению «электронного правительства»;
– реализация пилотных проектов по созданию и внедрению электронных административных регламентов и информационных ресурсов;
– развитие ИКТ-инфраструктуры и каналов связи;
– анализ функций (процессов), разработка и внедрение электронных административных регламентов, объединенных государственных информационных ресурсов для всего блока государственных органов – создание «электронного правительства».

В комплексе подход к созданию «электронного правительства» как механизма, обеспечивающего эффективное управление государственными органами и качество результатов их деятельности, представлен на рисунке 3.

3



ПОДХОД К СОЗДАНИЮ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА», РЕАЛИЗУЕМЫЙ В РАМКАХ ФЦП «ЭЛЕКТРОННАЯ РОССИЯ (2002–2010 ГОДЫ)»

Важным элементом «электронного правительства» и формирующегося информационного общества являются объединенные государственные информационные ресурсы (ОГИР). Их создание и использование позволят в значительной мере повысить качество информации, необходимой для принятия решений на всех уровнях государственного управления и предоставления государственных информационных услуг, а именно: релевантность, полноту, своевременность, достоверность, доступность, защищенность, – одновременно снизив стоимость процессов жизненного цикла информационных ресурсов и систем.

Если ОГИР – элементы информационного общества, то электронные административные регламенты (ЭАР) – уже элементы технологий работы со знаниями. ЭАР по сути – это совокупность информационно-ориентированных технологических и вспомогательных процессов органов государственной власти, реализующих функции государственного управления и предоставления государственных услуг и выполняющихся с применением комплекса информационных ресурсов и систем. ЭАР содержат знания о том, каким образом специалисты и руководители органов государственной власти должны выполнять процессы с использованием необходимых ресурсов для достижения результатов требуемого качества. ЭАР – это также инструмент управления этими процессами.

В настоящее время в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» реализуются проекты, направленные на создание элементов «электронного правительства» – осуществляется разработка методологического обеспечения, реализуются пилотные проекты.

В 2004 году в рамках аналитической и подготовительной методической работы планируется проанализировать и описать информационные потоки процессов, проистекающих в Минэкономразвития России. Провести анализ данных информационных потоков и процессов на предмет возможной их автоматизации с помощью уже существующих или разработки уникальных программных продуктов.

К настоящему времени уже проведены анализ и систематизация мирового опыта построения и использования единой архитектуры органов власти при проведении реинжиниринга государственных функций на основе ИКТ. Разработаны рекомендации по основным подходам и методологии построения единой архитектуры в рамках реформ в Российской Федерации.

Проанализированы возможности построения моделей органов государственной власти Российской Федерации с точки зрения проработанности нормативной правовой базы. Разработаны эталонные модели единой (комплексной, интегрированной) функционально-информационной архитектуры «электронного правительства». Разработан типовой план реализации мероприятий по построению моделей для федерального, регионального органа государственной власти и для органа местного самоуправления.

Проведен сравнительный анализ опыта внедрения аналогов ЭАР в ОГВ и анализ технологий построения ЭАР. Разработаны проект концепции формирования системы ЭАР в России; типовые требования к программам информатизации бюджетных организаций в ходе проведения административной реформы, включающие требования к системному и функциональ-

ному обеспечению ЭАР. Подготовлены проекты технических заданий по совершенствованию нормативной базы; разработан перспективный план внедрения ЭАР в различных органах государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней.

В рамках создания методологического обеспечения ОГИР разработана концепция объединения информационных ресурсов, включающая методику выбора оптимальных моделей для единой инфраструктуры информационных систем с описанием технологических стандартов и подходов, система регламентов. Разработан проект организационной структуры, необходимой для наиболее эффективного функционирования интегрированной системы государственных информационных ресурсов. Разработаны предложения по созданию организационной структуры институтов, осуществляющих управление процессами создания и использования ОГИР. Разработаны проекты нормативно-правовых актов, регламентирующих создание и использование интегрированных информационных систем. Разработаны методики и программы раскрытия информации.

Для обеспечения создания и поддержки ОГИР, включающих персональные данные граждан, создается система персонального учета населения, которая должна обеспечивать ведение идентификаторов персональных данных (ИПД), позволяющих выполнить идентификацию данных о гражданине при его обращении в органы государственной власти и местного самоуправления, а также осуществить межведомственный обмен информации при уточнении сведений по конкретному гражданину. Взаимодействие в системе по предоставлению информации о гражданах будет строиться на основе ЭАР.

В рамках создания и внедрения ЭАР разрабатывается архитектура и реализуется среда описания и поддержки исполнения ЭАР на примере деятельности нескольких департаментов Минэкономразвития России, участвующих в выполнении нескольких пилотных процессов.

Осуществляется доработка и внедрение комплексной информационной системы, реализующей ЭАР электронного документооборота Минэкономразвития России, обеспечивающей переход министерства к безбумажным технологиям работы с документами, включенными в документооборот, а также интеграцию с другими системами федеральных органов исполнительной власти.

Реализуются пилотные проекты по созданию межведомственных ЭАР, целью которых является создание единой информационной среды органов государственной власти. В рамках разработки единой государственной автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации осуществляется исследование предметной области и создание ЭАР автоматизированного учета и контроля фактического вывоза товаров и транспортных средств, проверки обоснованности применения налоговой ставки 0 процентов и налоговых вычетов по НДС при экспорте товаров, подтверждения фактического вывоза товаров и транспортных средств, мониторинга и анализа фактического вывоза товаров и транспортных средств, таможенное оформление которых завершено, а также формирования отчетности и статистических данных на всех уровнях иерархии таможенных и налоговых органов.

Реализуется проект по созданию электронной системы торговли для государственных нужд, в рамках которого создаются ЭАР подготовки и проведения тендеров, анализа и оценки предложений различных поставщиков и т.д. В настоящее время планируется ввести в опытную эксплуатацию информационно-аналитическую подсистему, которая позволит обеспечить прозрачность государственных закупок.

Для предоставления информационных услуг гражданам и организациям осуществляется разработка блока портальных решений – это «Правительственный портал», «Портал государственной статистики», «Портал поддержки малого предпринимательства», «Правоохранительный портал», «Портал государственных закупок», порталы ведомств и др.

Необходимо отметить проект, целью которого является создание среды электронного взаимодействия граждан и хозяйствующих субъектов с органами государственной власти (СЭВ). Целью этого проекта является создание механизмов, основанных на технологиях веб-сервисов и позволяющих сократить сроки и затраты на предоставление информационных услуг органами государственной власти, повысить эффективность взаимодействия органов власти и хозяйствующих субъектов путем совершенствования и упрощения процедур взаимодействия и организации «единого окна», обеспечить «прозрачность» доступа к государственным информационным ресурсам и услугам для различных субъектов взаимодействия.

На основе СЭВ и ЭАР реализуется ряд процессов – «формирование сводного прогноза объема закупок» (процесс состоит в иерархическом сборе информации и передаче информации между получателями, распорядителями, главными распорядителями бюджетных средств, федеративными субъектами и муниципалитетами, подразделениями Минэкономразвития); «общественная приемная» (возможность для граждан через портал обратиться в министерство с каким-либо запросом и отслеживать ход его рассмотрения, получить ответ в электронном виде, при этом информация автоматически передается между системой электронного документооборота и порталом через ряд промежуточных систем); выдача уполномоченными представителями Минэкономразвития в регионах лицензий на внешнеэкономическую деятельность с одновременной регистрацией выданных лицензий в центральной информационной базе и ряд других.

Выполняется и планируется ряд других проектов, направленных на построение элементов «электронного правительства» в условиях формирования общества, основанного на информации и знаниях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современном мире формируется «новая экономика» – экономика, основанная на знаниях и информации. Возрастает роль информационно-интеллектуальных ресурсов и технологий. Государство также не может оставаться в стороне от этих процессов, поскольку они выдвигают новые требования, а также предоставляют новые возможности. В этих условиях создается «электронное правительство».

Инструментом создания «электронного прави-тельства» в России является ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)», в рамках которой выполняются проекты по исследованию, созданию методологической базы, разработке системной модели (архитектуры) «электронного правительства», профиля стандартов, развитию ИКТ-инфраструктуры и каналов связи, анализу функций (процессов), разработке и внедрению ЭАР и ОГИР.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА ОТДЕЛА «НОВОЙ ЭКОНОМИКИ» ДЕПАРТАМЕНТА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Н.А. Скороварова,
СОВЕТНИК ОТДЕЛА «НОВОЙ ЭКОНОМИКИ» ДЕПАРТАМЕНТА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
А.В. Солдатов