

УДК 354

Л.Н. Алексеева

ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИЙ ЭЛЕКТРОННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье автор рассматривает процесс внедрения информационных технологий в сферу государственного управления и наметившиеся тенденции в совершенствовании государственного управления путем внедрения электронных технологий. Автор выделяет приоритетные электронные государственные решения. В статье проводится анализ состояния ИТ-индустрии в России и перспективы ее развития. Автор обозначает проблемы внедрения электронных технологий в государственное управление.

Ключевые слова: информационные технологии, государственное управление, трансформация, совершенствование государственного управления, государственная информатизация, технологии электронного администрирования.

Luiza Alekseeva

TRENDS OF IMPROVING GOVERNANCE ON THE BASIS OF ELECTRONIC ADMINISTRATION TECHNOLOGIES

Annotation. The author explores the process of introduction of information technologies in public administration and the emerging trends in improvement of governance through the introduction of electronic technology. The author identifies priorities electronic government solutions. The article analyzes state of the IT industry in Russia and prospects of its development. The author indicates problems introduction of electronic technologies in public administration.

Keywords: information technology, public administration, transformation, improvement of public administration, public informatization, e-administration technology.

Сегодня информационные технологии – одна из наиболее перспективных, динамично развивающихся отраслей экономики. Они задействованы в промышленности и сельском хозяйстве, в строительстве и на транспорте, в государственном управлении и образовании, в частной жизни миллионов людей. В связи с этим приоритетное значение приобретают вопросы информационной безопасности, защиты личных данных граждан, интересов государства и бизнеса. Необходимо создавать условия для эффективного функционирования отечественной информационной инфраструктуры, последовательно добиваться «технологического суверенитета» нашей страны, объединять на этом направлении усилия органов власти, научного, экспертного сообществ, деловых кругов [1].

В настоящее время происходит серьезная трансформация российского ИТ-рынка в целом, и одним из двигателей этой трансформации является сегмент государственного сектора. Это объясняется большим количеством и масштабами проектов в электронной сфере, сложностью задач, которые формируются в этом сегменте [5]. За прошедший 2015 г. процесс внедрения информационных технологий в сферу государственного управления стал более управляемым. Государственные органы стремятся к такому подходу, когда проекты федерального и регионального уровней будут осуществляться по единой логике, а лучшие практики органов власти и регионов станут доступны всем заинтересованным участникам. Стандарты информатизации при этом задаются государственными информационными системами и федеральными сервисами.

В настоящее время системы федерального уровня представляют собой единую информационную сеть с множеством региональных систем. Именно таким образом сегодня осуществляется развитие единого портала государственных услуг, единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ), «Электронного бюджета», географической информационно-справочной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) и других федеральных сервисов. В последние годы можно наблюдать смещение государственных приоритетов в области информатизации. Так,

оказание государственных услуг в электронном виде, которое долгое время было направлением номер один, стало уступать место задачам отраслевой информатизации.

Подходы к информатизации государственного сектора все в меньшей степени отличаются от подходов к информатизации бизнеса. Государственные заказчики готовы инвестировать только в те проекты, которые позволят в обозримые сроки выйти на определенные целевые показатели. Масштабные проекты по созданию комплексных и межведомственных государственных информационных систем идут шаг за шагом, от решения одной конкретной задачи к другой [12].

Высокий приоритет всегда у решений, которые обеспечивают реализацию государственной политики в определенных отраслях. В целях улучшения демографических показателей государство приняло программу развития перинатальных центров, а для ее реализации нужны системы мониторинга беременных. Существует задача мониторинга численности учащихся школ и их идентификации – для этого создается ГИС «Контингент». И таких примеров уже можно привести большое количество [4].

Другая группа приоритетных государственных решений – это информационные системы, которые обеспечивают экономию денежных средств и повышение поступлений в государственный бюджет. В этом плане интерес для федеральных и региональных органов власти представляет тема управления собственностью. Практически у каждого ведомства есть объекты недвижимого имущества, которые используются недостаточно эффективно, ветшают, а их содержание требует постоянных вложений. В целях совершенствования данного сектора мы предлагаем использовать централизованные электронные системы биллинга ЖКХ, которые помогут увеличить собираемость платежей и сделают этот процесс более прозрачным. Большинство решений, которые востребованы сегодня в государственном секторе, находятся на стыке информационных технологий и консалтинга [11].

Несколько лет назад использование государственных мобильных приложений для аналитики и управленческих задач рассматривалось как бесперспективное направление и неэффективное вложение бюджетных средств. Сегодня мобильные BI-инструменты (*англ.* Business intelligence) в информатизации государственного управления – это уже не красивое дополнение, а рабочее средство, которым уже активно пользуются государственные органы [9]. Одним из направлений совершенствования государственного управления мы видим использование BI-инструментов государственными органами на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время в государственном секторе наметилась тенденция импортозамещения – долгосрочная задача, требующая капитальных затрат и взвешенного подхода. В работе органов государственной власти разработки иностранных компаний использовались в большей степени для решения инфраструктурных задач. В сегменте отраслевых управленческих систем для государственного сектора конкурировали между собой в основном российские компании. Тенденцией дальнейшего внедрения технологий электронного администрирования в государственные органы мы видим выделение предпочтений отечественным разработчикам программного обеспечения для государственных нужд. К вопросу замены иностранных систем на российские в условиях ограниченности бюджетов органы государственной власти должны подходить взвешенно, строя планы исходя из имеющихся средств и стоящих перед ведомствами задач.

Вопросы импортозамещения связаны не только с темой поддержки российского ИТ-бизнеса, но и с обеспечением информационной безопасности. Передавая информацию по каналам связи, иностранные разработчики оборудования могут использовать специальный помехозащищенный код для создания скрытых каналов передачи информации. При этом до 10 % емкости таких каналов может быть использовано для скрытой передачи информации. России, чтобы обезопасить свои критические информационные системы, следует идти по пути полного отказа от иностранного оборудования и разработки собственных высокотехнологичных продуктов.

Государственные корпорации, государственные компании, холдинги, связанные с оборонной промышленностью, выступают движущей силой в сфере импортозамещения электронных технологий. В ряде случаев использование дорогостоящих зарубежных информационных систем можно рассматривать как пример неэффективной ИТ-стратегии. Избыточный функционал, за который государственным органам приходится платить, на практике не используется, а реальные задачи решаются в настольных офисных приложениях. Поэтому в обозримом будущем сфера для применения российских ИТ-решений в этом сегменте достаточно широкая. Решение конкретных задач, изначально созданное с учетом российского законодательства и предлагаемое по доступной цене – главное преимущество российских ИТ-компаний.

Социальный эффект по-прежнему занимает важное место в иерархии потребностей государственных заказчиков. Даже испытывая определенные сложности с финансированием, государство продолжает поддерживать и реализовывать проекты по внедрению электронных технологий в образование, здравоохранение, ЖКХ, в сферу социальной защиты. Электронные проекты, благодаря которым для граждан упрощается доступ к государственным услугам, сокращается время ожидания или становятся более прозрачными взимаемые платежи, положительным образом сказываются на репутации федеральной и региональной власти. Губернаторы и высшее руководство государства понимают это, поэтому спрос на соответствующие решения сохраняется, а на федеральном уровне реализовываются новые инициативы [7].

За 2014–2015 гг. российская ИТ-индустрия научилась работать в условиях финансовых ограничений, поэтому замедления темпов информатизации в среднесрочной перспективе быть не должно. Более того, инвестиции и усилия, которые государство вкладывало в проекты по внедрению технологий электронного администрирования в государственные органы с конца 2000-х гг., именно сейчас начинают давать ощутимые результаты. Учетные и транзакционные системы, которые создавались в органах государственной власти, накопили уже достаточно информации, чтобы превращать эти данные в полноценную аналитику, строить прогнозы и моделировать государственные процессы. В ближайшем будущем ИТ-проекты будут развиваться под знаком централизации и унификации, чтобы дать руководству страны, отраслей и регионов надежные инструменты контроля социально-экономической ситуации в стране в целом.

Приоритеты в направлениях развития информационных технологий задает и международная обстановка. В сложной внешнеполитической ситуации всегда возрастает значение оборонного промышленного комплекса (ОПК) и агропромышленного комплекса (АПК) как отраслей, где формируется военный потенциал и продовольственная безопасность страны [1]. Задачи увеличения объемов производства и модернизации в данных секторах экономики невозможно выполнить без использования информационных технологий, и очевидно, что эти технологии должны быть отечественными. Деятельность российских ИТ-компаний в ОПК и АПК существенно активизируется.

Перспективная тенденция совершенствования государственного управления – это развитие государственно-частного партнерства. Доля проектов в государственном секторе, которые осуществляются на средства частных инвесторов без привлечения бюджетных вложений, растет. Перечень отраслей, где модели государственно-частного партнерства находят применение, достаточно широк. Это энергетическая сфера, ЖКХ, дорожное хозяйство, АПК, образование. Наибольший интерес к инвестированию проявляют телекоммуникационные компании и банки, имеющие разветвленную структуру по всей России. При этом идеологами государственно-частного партнерства нередко выступают ИТ-компании, хорошо знающие предметную область и способные обозначить выгоде как для государственных заказчиков, так и для инвесторов.

По модели государственно-частного партнерства с 2012 г. выполняется большинство крупных проектов в Москве. Среди них создание городской системы видеонаблюдения, разработка сервисов в

сфере организации движения общественного транспорта и парковочного пространства, размещение инфоматов в лечебных учреждениях. В Челябинской области по модели государственно-частного партнерства внедрена городская система видеонаблюдения и открыт региональный ИТ-парк, а также рассматривается возможность появления системы весового контроля транспорта и туристического портала. В Чувашской Республике на средства одного из инвесторов организован Единый центр процессинга и биллинга, а также установлены терминалы для оплаты школьного питания. Соинвестиции со стороны бизнеса способствуют реализации инициатив государства в условиях экономической нестабильности. Тем не менее, сегодня можно говорить о государственно-частном партнерстве в информационной сфере только как о зарождающейся тенденции. Для дальнейшего развития этого сегмента требуется наработанный успешный опыт частных компаний и соответствующие изменения в российском законодательстве.

Следует отметить, что в последние годы ответственность участников российской ИТ-индустрии многократно возросла. От успешности проектов, которые осуществляются в государственном секторе, зависит экономическое развитие и социальная стабильность государства. Успешно решая задачи в рамках Российской Федерации, российские ИТ-компании делают шаг к успехам в глобальной конкуренции.

Проанализировав тенденции внедрения электронных технологий в государственные органы за прошедшие несколько лет, можно сделать вывод о том, что в обозримом будущем перспективным станет развитие отечественных навигационных технологий, их применение в органах государственной власти и хозяйствующих субъектах. Еще одно перспективное направление – это инвестиции в строительство коммерческих и государственных центров обработки данных, что связано и с законодательством о переносе личных данных пользователей всех интернет-сайтов на серверы в РФ [6], и с совершенно объективными эволюционными процессами передачи функций алоцирования, администрирования больших информационных систем в профессиональные центры компетенции. Перспективными технологическими решениями для государственных органов считаем мобильное рабочее место, многоканальность взаимодействия с гражданами, открытые данные о государственных органах, электронный паспорт гражданина.

Также продолжает играть важную роль в совершенствовании государственного управления электронный документооборот. Государство проводит колоссальную работу, чтобы на законодательном уровне уравнивать юридическую значимость бумажных и электронных документов. Электронные счета-фактуры уже принимаются как юридически значимые финансовые документы, что позволяет предприятиям коммуницировать друг с другом в электронном виде и значительно сократить временные затраты. Проекты по созданию цифровой экономики активно обсуждаются на государственном уровне и могут стать неизбежной реальностью. Задача создания общегосударственного цифрового подхода ко всем сферам жизни общества гораздо более глобальна и еще принципиально не решена [2]. Полный переход к электронному государству – это смена культуры, смена подхода к работе органов государственной власти. Задача по созданию «цифрового государства», которая стоит сегодня перед государственными органами, технологически понятна, но сложна с точки зрения внесения изменений в нормативные, законодательные документы, изменений в культуре и привычках работы сотрудников.

По оценке аналитической компании Gartner [10], расходы властей всех уровней (от федеральных до городских) во всем мире на информационные технологии в 2015 г. достигли 431 млрд долл. По сравнению с 2014 г. объем сократился на 1,8 % (439 млрд долл. в 2014 г.). В среднесрочной перспективе динамика будет положительной – ожидается, что к концу 2019 г. затраты возрастут до 475,5 млрд долл. По версии Gartner, к числу важнейших технологических трендов для государственных органов в 2016 г. следует отнести цифровое рабочее место, вовлечение граждан посредством множе-

ства каналов, полностью открытые данные, электронная идентификация граждан и «локальная аналитика», масштабируемое взаимодействие, цифровые платформы, интернет вещей, ИТ веб-масштаба и гибридные облака.

Россия постепенно движется по пути от электронного правительства к электронному государству. Развиваются электронные услуги и функции, количество офлайн операций постепенно снижается, появляется возможность применять результаты электронных государственных услуг в электронном виде. Среди перспективных направлений развития – возможность предоставлять электронную справку о состоянии счета и наличии материнского капитала из Пенсионного фонда в банк при оформлении кредита, отправка уведомлений о штрафах за нарушение правил дорожного движения и задолженностях из федеральной службы судебных приставов в электронном виде на электронную почту пользователя, возможность заказать государственную услугу на едином портале государственных услуг и получить ее результат в выбранном многофункциональном центре (МФЦ) а также размещение виджетов электронных услуг с единого портала государственных услуг на региональных порталах и сайтах заинтересованных коммерческих организаций.

Несомненно, одной из тенденций совершенствования государственного управления на основе технологий электронного администрирования должно стать обеспечение информационной безопасности всех создаваемых электронных государственных систем. Защита конфиденциальных государственных данных от случайных и намеренных утечек – одна из главных задач в области информационной государственной безопасности. Несовершенные электронные процессы, человеческий фактор и уязвимости в системе безопасности зачастую создают серьезные риски, в том числе разглашение персональных данных граждан, ущерб репутации государственных органов, нарушение законодательных норм [3]. Защита информационного пространства России от современных угроз – одно из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности. Надежная работа информационных ресурсов, систем управления и связи имеет исключительное значение для обороноспособности страны, для устойчивого развития экономики и социальной сферы, для защиты суверенитета Российской Федерации.

В современных условиях противодействие вызовам и угрозам в информационной сфере способна обеспечить только эффективная государственная система информационной безопасности. Для ее успешного функционирования необходимы качественно новые научно обоснованные подходы и системные решения в рассматриваемой области. Нейтрализация вызовов и угроз в информационной сфере требует поиска новых подходов к обеспечению всесторонней защиты национальных интересов, прежде всего, в сфере обеспечения информационной и технологической независимости, в том числе посредством развития отечественной науки, техники, образования, поиска альтернативных технологических решений и создания перспективных информационных продуктов [8]. В условиях обострения международной обстановки решение вопросов противодействия угрозам информационной безопасности Российской Федерации является насущной задачей, и только при консолидации усилий государственной власти и общественности возможно ее успешное решение.

Обозначив тенденции совершенствования государственного управления на основе технологий электронного администрирования, следует отметить, что субъекты Российской Федерации при проектировании, создании и эксплуатации технологической инфраструктуры – каналов связи, центров обработки данных, элементов инфраструктуры электронного правительства, внедряли множество программно-аппаратных комплексов и сервисов. Как результат, в совокупности технологии электронного администрирования обходятся стране дороже, чем при скоординированном формировании интегрированной электронной инфраструктуры.

В настоящее время в связи с недостатком финансовых средств ощущается потребность в упорядочении действий региональных и федеральных органов власти по внедрению электронных техно-

логий. Требуется четкое разделение зоны ответственности федерации и регионов. Это исключит создание дублирующих друг друга элементов электронной инфраструктуры и информационных систем и приведет к централизации формирования инфраструктуры.

Расходование избыточных региональных ресурсов имеет место также в отношении специализированных информационных систем. Регионы исполняют однотипные функции и зачастую самостоятельно создают аналогичные по функциональности системы, формируют аналогичную правовую и методическую базу. Для решения обозначенной проблемы необходимо сформировать единую среду передачи данных и систему центров обработки данных, использующую общий вычислительный ресурс. Данное действие позволит достичь бюджетной эффективности.

Государственная информатизация – это инструмент, который позволяет быстро и качественно достичь подконтрольности органов власти и местного самоуправления, улучшить управляемость страной, сфокусироваться на наиболее приоритетных направлениях деятельности в условиях бюджетных ограничений. Положительный эффект от совершенствования государственного управления на основе технологий электронного администрирования уже наблюдается на федеральном уровне и в большинстве субъектов РФ, однако в данном направлении остается еще много направлений для работы и внедрения технологий электронного администрирования.

Библиографический список

1. Гиглавый, А. В. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. / А. В. Гиглавый, Ю. М. Горностаев, В. И. Дрожжинов [и др.]. – М.: ЭкоТрендз, 2002. – 264 с.
2. Илющенко, Т. М. Электронное правительство как механизм управления регионом / Т. М. Илющенко // Экономика и предпринимательство. – 2013. – Т. 7. – № 1. – С. 134–137.
3. Семенов, В. А. Информационная безопасность : учебное пособие / В. А. Семенов. – М.: МГИУ. – 2005. – 215 с. – ISBN 5-276-00641-5.
4. Стырин, Е. М. Региональное электронное правительство в России. / Е. М. Стыркин // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 1. – С. 71.
5. Титоренко, Г. А. Информационные технологии управления: Учебное пособие для вузов / Г. А. Титоренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 439 с.
6. Федеральный закон от 21 июля 2014 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 02.01.2016).
7. Шадрин, А. Е. Информационные технологии и совершенствование социальных институтов/ А.Е. Шадрин // Интернет и российское общество / Под ред. И. Семенова. – М.: Гендальф, 2002. – С. 91–117.
8. Ярочкин, В. И. Информационная безопасность : учебное пособие / В. И. Ярочкин. – М.: Международные отношения. – 2005. – 400 с.
9. Braibant, G. The Past and Future of Public Administration / G. Braibant // International Review of Administrative Sciences. – 2002. – Vol. 68. – № 3. – P. 333–343.
10. Government CIOs Need a Simple Digital Strategy to Lead Change in a Complex World [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gartner.com/doc/3099820?ref=SiteSearch&stkw=government&fnl=search&srcId=1-3478922254> (дата обращения : 31.03.2016).
11. Knill, Ch. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance / Ch. Knill, D. Lehmkuhl // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – 2002. – Vol. 15. – № 1. – P. 41–63.
12. Vigoda, E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration / E. Vigoda // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62. – № 5. – P. 527–540.