

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕГИОНА

Олег ЧИРКУНОВ

кандидат экономических наук

Оконовца • Полтика

OIKONOMIA • POLITIKA

Про «электронное правительство» и электронные государственные услуги сказано и написано немало. Настало время выработать единый словарь терминов и понять перспективные направления дальнейшего развития.

В структуре «электронного правительства» принято выделять три блока: правительство для правительства (G2G), правительство для граждан (G2C) и правительство для бизнеса (G2B). Для начала попробуем разобраться только с первым блоком, который подразумевает организацию внутренней работы правительства. Если нет этого базового блока, если персонал государственных органов не обучен системно работать с большими массивами информации, значит отсутствует основа для взаимодействия с внешней средой, то есть с гражданами и с представителями бизнеса, в электронном виде.

Как организовано «электронное правительство» изнутри? Любой государственный орган работает с двумя видами информации: структурированной и неструктурированной. Под структурированной информацией можно понимать все, что связано с цифрами: бухгалтерию, бюджетный учет, управленческий бюджет, аналитическую документацию. Основной объем неструктурированной информации — это документооборот, поток внутренних, входящих и исходящих документов. При помощи документооборота происходит общение государственных органов с внешним миром, благодаря ему же осуществляется формализация отношений внутри каждого государственного органа. Исходя из этого можно сказать, что основная работа любого государственного органа — работа с документами.

Услуга или продукт. При принятии решения о внедрении системы электронного документооборота (СЭД) в Пермском крае пришлось разрешить ряд дилемм.

Первая дилемма — создавать новый продукт или купить услугу уже существующей электронной системы. Очевидно, что будущее за теми программами, которые не заставляют пользователя думать об их создании, развитии и поддержании. Пользователь не должен думать о сетях, серверах и хранилищах информации, все это должно существовать в удаленном доступе и использоваться как услуга. Пользователь должен иметь возможность выбрать наиболее подходящий ему в данный момент времени продукт, а в случае появления более удобных продуктов безболезненно перейти к другому. Мы привыкли спокойно переходить с Windows на Mac, с «В контакте» на Facebook, с Hotmail на Gmail и обратно в зависимости от того, что нам кажется более удобным и привлекательным.

К сожалению, в случае с системой электронного документооборота такого выбора у нас нет. В сетевом пространстве пока не существует программ, позволяющих работать с большим объемом документов. (Кроме того, государственные органы ограничены в использовании внешних ресурсов ввиду обязательства по защите персональных данных.) Каждая система электронного документооборота создается или настраивается под конкретного пользователя. По пути создания такого продукта пришлось пойти и в Пермском крае.

Вторая дилемма — выбор платформы. Изначальным требованием к ней было наличие успешного опыта внедрения в российских органах власти с числом рабочих мест более тысячи. От этого критерия пришлось отказаться: на момент принятия решения, в конце 2006 года, в России не было успешного опыта работы СЭД в государственных органах, тем более на основе тех программных продуктов, которые можно было бы считать перспективными. Тогда критерием отбора стал опыт внедрения в российском бизнесе и в государственном секторе за рубежом.

Оказалось, что сравнительным преимуществом по этому критерию обладает платформа *Documentum*. Введенная в эксплуатацию в 2009 году, эта система электронного документооборота сегодня обслуживает все 33 органа государственной власти краевого уровня — 1890 пользователей. В 2010 году более двух тысяч рабочих мест было организовано в муниципалитетах края.

Данный продукт позволяет работать с большим объемом документов, в том числе методом удаленного доступа. При внедрении системы учтены достаточно жесткие требования российского законодательства по защите информации. Система зарегистрирована как интеллектуальная собственность Правительства Пермского края и предлагается к использованию муниципалитетам и другим регионам страны. Впрочем, развитие системы не является главной задачей пермской региональной власти. В перспективе краевая власть планирует стать не «подрядчиком» для других государственных и муниципальных структур, а «заказчиком» фирм, предоставляющих услугу с высокой степенью надежности.

Что такое СЭД? Что мы имеем в виду, когда говорим о «системе электронного документооборота»? Практически все администрации субъектов Федерации полагают, что у них такая система есть. Однако чаще всего имеется в виду система регистрации и систематизации документов. С программой работают, как правило, не все сотрудники, а лишь те, кто занимается организацией документооборота, то есть аппарат правительства и ему подобные службы.

Полноценной системой документооборота следует считать ту, в которой с момента поступления входящего документа до подписания на него ответа ни один сотрудник, за исключением того, кто отсканировал документ на входе, и того, кто подписал его на выходе, не прикасается к бумажному носителю. При этом все внутренние документы существуют исключительно в электронном виде. Если у чиновника есть возможность зайти к руководителю и подписать бумажный документ, следует вывод, что система электронного документооборота не функционирует.

СЭД подразумевает обмен информацией между чиновниками исключительно посредством электронной системы, которая обеспечивает целый ряд типовых процессов: от операций с входящей и исходящей информацией, от выдачи поручений и их контроля до специфических функций планирования и самоконтроля.

Система самоконтроля. Каждый сотрудник, работающий в органах государственной власти края, обязан документировать свои планы и результаты их исполнения. По пятницам он планирует свои действия на следующую неделю и отчитывается о достигнутых результатах на прошедшей неделе.

Если бы в обязанности руководителей входила проверка таких недельных планов своих подчиненных, государственный орган рисковал бы превратиться в организацию, занимающуюся исключительно внутренним контролем. Был выбран иной путь: сотрудник планирует свою работу, но руководитель не обязан проверять его план. До определенного момента все построено на самоконтроле с документацией каждого существенного управленческого действия.

В случае успешного квартального или годового отчета по проекту еженедельные планы работника, как правило, не рассматриваются. При возникновении спорных вопросов о результативности работы, при отсутствии личного и профессионального роста есть возможность извлечь из Сети еженедельные планы и найти в них необходимую информацию.

Система еженедельных планов не находит одобрения у сотрудников. Ее называют «системой самодонора», но, тем не менее, она существует. Нет людей, которым нравилось бы работать в полностью прозрачной среде, но все руководители хотели бы понимать, чем заняты их подчиненные.

Экономическая и управленческая эффективность системы. Распространенное утверждение о том, что при внедрении СЭД снижается трудоемкость работы с документами, скорее всего, не имеет под собой основания. По крайней мере на первом этапе, то есть до проведения иных существенных организационных преобразований, это не так.

Безусловно, повышается прозрачность системы, появляется возможность фиксации истории принятия решений и работы с документами. При переходе от обычной работы с документами к работе в СЭД количество документов, исполненных с нарушением сроков, составило 25% от общего объема. Анализ показал, что большинство просроченных документов просто не фиксировались обычной системой регистрации. Существовала масса бюрократических хитростей и уловок, которые стали бесполезными при использовании СЭД. В течение нескольких месяцев процент документов, исполненных с нарушением сроков, снизился до 2%, при этом по большинству из них установлен не традиционный тридцатидневный, а десятидневный срок (рис.).

Внедрение СЭД позволяет решить не только вопрос прозрачности, но и вопрос скорости работы с документами. Основным параметром контроля является среднее время, на которое конкретный чиновник задерживает документ, оставляя его «пролеживать» на электронном «столе».

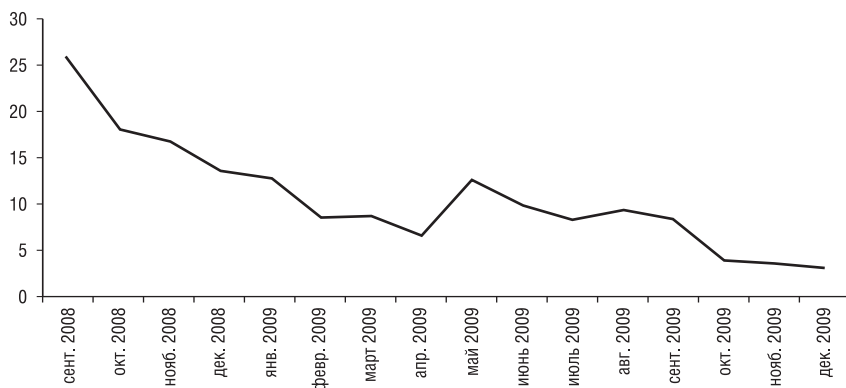


Рис. Динамика доли документов, исполненных с нарушением установленного срока, при переходе к работе в СЭД (%)

Появилась возможность сопоставлять скорость работы с документами органов государственной власти края, их структурных подразделений, конкретных сотрудников. Все, включая губернатора и членов правительства, оказались в ситуации полной прозрачности: система безжалостно фиксирует худших по показателю скорости работы с документами.

Работа с документами при внедрении СЭД становится работой руководителя, а не его помощника. Точнее, при использовании системы становится понятно, какие действия осуществляет сам руководитель, а какие он делегирует своим подчиненным. Исключается ситуация, когда руководитель формально замыкает на себя все процессы, при этом с документами фактически работают его секретари и помощники. При правильном администрировании потоков документов эти функции секретарей и помощников отмирают. На следующем этапе создание call-центров и вывод на аутсорсинг услуг по приготовлению чая для гостей позволит сократить аппарат помощников и секретарей, присущих исключительно российским органам власти, и экономить на приемных, сопоставимых по площади с рабочими кабинетами. Но это, скорее, уже разговор о новых подходах к организации труда руководителей.

Управление электронной почтой. Если вы напишете электронное письмо западному чиновнику, то ответ получите в течение суток. Если же вы напишете письмо чиновнику российскому, то есть большая вероятность, что ответа вы не получите никогда.

На сегодняшний день вся электронная переписка чиновников как между собой, так и с гражданами идет самостоятельно и неподконтрольна никому. Далеко не все чиновники считают для себя обязательным постоянно находиться в Сети или, по крайней мере, проверять свой электронный ящик по нескольку раз в день. Более того, электронная переписка очень слабо используется российскими государственными органами, население не стремится обращаться к ним через электронные каналы. Бумажный документооборот является единственным официальным каналом общения.

В связи с этим наряду с системой электронного документооборота необходимо внедрение «системы взаимоотношений с клиентами» (CRM). Первые шаги в этом направлении также сделаны, в государственных органах края проходит апробацию система Salesforce.com, Inc. В ближайшие месяцы станет понятно, насколько она приживется в государственном секторе.

Работа со структурированной информацией. Структурированную информацию, используемую государственными органами, можно разделить на два типа: финансовая, или бухгалтерская, документация и аналитическая информация.

Тот факт, что финансовый и бухгалтерский учет в российских государственных органах не всегда прозрачен, а главное, непонятен внешнему пользователю, сомнений не вызывает. Несмотря на разговоры о непрозрачности как базе для коррупционных действий чиновников, создать иную систему учета в России пока не удалось никому.

Как минимум, система финансового учета должна обеспечивать соответствие направляемой в публичную сферу информации фактической, а также ее полноту. Это можно сделать лишь в случае, когда вся финансовая информация органа власти доступна широкому кругу внешних пользователей и когда автоматически сформированная отчетность понятна неквалифицированному внешнему пользователю.

В Пермском крае создание такой системы происходит на базе SAP. Сопутствующей задачей системы является выставление счетов получателям бюджетных услуг. Любой гражданин должен иметь возможность проверить, какие суммы «списаны» на него из бюджета, и акцептовать их. Подразумевается, что все больше бюджетных услуг должно оказываться не анонимно, а персонифицированно. Апробация системы идет на материалах краевого Министерства социального развития, отрабатываются единые справочники, необходимые для внедрения других информационных систем, например единый регистр населения.

Единый регистр населения. Любая информационная система нуждается в классификаторах. Для того чтобы состыковать информацию, хранящуюся в разных базах данных, последние должны быть едиными. Главный классификатор для информационной системы органов власти — это перечень пользователей государственных услуг, единый регистр населения.

Создание регистра, возможно, самая простая управленческая и программная задача в проекте «электронное правительство». Но это очень сложная задача с точки зрения соблюдения законодательного требования о защите персональных данных. Российское законодательство необоснованно жестко защищает фамилию в привязке к адресу официального проживания, несмотря на то, что эта информация доступна в Интернете в большинстве развитых стран. Жесткость закона создает сложности, в том числе для самих граждан, поскольку эта информация для них также является закрытой.

В Пермском крае единый регистр создан на базе паспортно-визовых служб, а порядок пользования этими данными закреплен соответствующими протоколами.

От бесчисленных запросов к базам данных. Огромное количество запросов приходит в региональные органы власти из федерального центра. Не меньший объем запросов направляют региональные власти на муниципальный уровень. Огромные человеческие ресурсы задействованы в осуществлении не самой продуктивной работы. Все это — бесконечный поток стихийно поступающей информации.

С апреля 2010 года краевые чиновники не вправе запрашивать данные у муниципалитетов на бумажных носителях. При наличии потребности в структурированной информации — цифрах, таблицах — инициатор предлагает муниципалитетам выложить данные в краевую информационную систему. При повторной необходимости в тех же данных новый запрос не нужен, так как они уже находятся в информационной сети.

По ходу работы система активно пополняется; в настоящий момент разработаны соответствующие интерфейсы для обеспечения доступа к ней внешних пользователей.

Мониторинг целевых показателей деятельности. Главное в любой управленческой модели — это структурирование задач и закрепление ответственности¹. Все задачи краевой власти разделены на пять блоков, на основе такого структурирования создана функционально-целевая модель управления.

За каждым блоком и входящими в него органами государственной власти закреплены целевые показатели их деятельности и перечень задач, которые должны быть решены. Для каждой из этих задач разработаны сетевые графики работы. В краевой информационной системе ведется мониторинг целевых показателей и контрольных точек, которые орган государственной власти должен пройти на пути к поставленной цели. Введено правило, согласно которому отчет о работе может включать исключительно запланированные ранее действия.

Сложность во внедрении системы мониторинга связана не с программной оболочкой, а с культурой управления. Психологически управленцы среднего звена не заинтересованы и не умеют декомпозировать задачи, избегают постановки перед собой конкретных целей с фиксацией сроков их достижения. Однако уже на данный момент система, по крайней мере, обеспечивает документирование каждого управленческого действия.

В заключение. Организация деятельности государства на основе современных информационных технологий влияет на стиль и методы управления, на характер внутренних отношений в органах власти. Изменения зачастую сталкиваются с вполне объяснимым противодействием. Руководители государственных органов, как правило, слабо ориентируются в информационных технологиях, а узкие специалисты очень часто не являются их союзниками, стремясь реализовать собственные идеи и освоить максимум бюджетных средств. Пользователи системы всячески сопротивляются ее внедрению, так как их деятельность в результате становится более прозрачной и контролируемой, а ни один человек не хочет работать в слишком жестких рамках.

Для успеха начинаний в сфере информатизации работы государства требуются существенные усилия со стороны инициаторов. В ином случае противоречия в интересах приведут к провалу даже самых перспективных начинаний.

¹ Чиркунов О. Государство и конкуренция // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 196—203.