



ИТ и российский госсектор: В ПОЗИТИВНОМ КОНТЕКСТЕ

АЛЕКСЕЙ ВОРОНИН

Оформление рядовым российским гражданином загранпаспорта — акт, казалось бы, малозначительный для современного цивилизованного государства, каковым Россия стремится стать. Но для самого российского гражданина эта обыкновенная процедура вполне может стать символической. Когда, оформив анкету не выходя из дома через сайт госуслуг, без всякой очереди попадаешь на прием к чиновнику, становится очевидно, что на этом небольшом участке взаимодействия гражданина и государства произошли серьезные изменения. Качественным улучшениям в сфере использования современных ИТ российскими государственными структурами есть и объективные свидетельства: согласно мировому рейтингу ООН (“E-Government Survey 2012: E-Government for the People”), Россия по итогам 2011 г. расположилась на 27-м месте, совершив приличный скачок с 59-го. Изменения к лучшему в сфере информатизации государственного сектора признают и большинство специалистов, которых мы привлекли в качестве экспертов при подготовке данного обзора. Вместе с тем почти каждый из них видит серьезные проблемы, причем, что примечательно, проблемы эти различаются, что, видимо, вполне логично объясняется большими размерами рынка, широким спектром решаемых при помощи ИТ-задач и, конечно, специфическим опытом работы самих экспертов с государственным сектором.

Уровень информатизации госсектора: “средняя температура по больнице”

Касательно объективных статистических данных об уровне использования ИТ госсектором практически все эксперты единодушны: определенная официальная статистика существует, но на сегодня данные, доступные бизнес-сообществу, вряд ли можно считать полными и отражающими реальную ситуацию. Так что при оценке уровня развития ИТ в госсекторе эксперты руководствовались личным опытом и опытом работы компании, которую каждый из них представляет.

Андрей Богомолов, директор департамента по работе с государственными структурами компании “Техносерв”, отметил высокую степень использования госзаказчиками современных ИТ для решения внутриведомственных задач. Что же касается вопросов взаимодействия ведомств и граждан, добавляет эксперт, то “процесс находится еще в самом начале”. На успех данного процесса, по его мнению, будет влиять координация межведомственного взаимодействия, поскольку “каждая госструктура развивала собственный ИТ-комплекс”, многие из которых построены на различных платформах, “заточенных под конкретные задачи ведомства”.

Сергей Панов, технический директор группы компаний ISBC, солидарен с кол-

легой в оценке состояния взаимодействия ведомств и граждан. Он считает, что улучшение этого взаимодействия — основная проблема, которую еще только предстоит решить российскому государству. Уровень информатизации власти в целом эксперт оценивает как низкий, но согласен с тем, что тенденция положительная. Один негативный момент представитель ISBC выделяет как особенно критичный: по его оценке, “многие проекты как бы замирают после запуска”, причем “в запущенных системах существует огромное количество недоработок, которые вызывают недовольство пользователей и делают всю систему неэффективной”.

Как низкий расценивает общий уровень информатизации и руководитель направления по работе с органами власти компании DIRECTUM Тимур Меджитов, по мнению которого в России есть передовые федеральные органы власти, регионы и муниципалитеты, “...обозначившие для себя стратегию развития информатизации и активно проводящие эту политику, но их процент невелик”.

Неравномерность уровней освоения ИТ от ведомств к ведомству констатирует и Наталья Храмовская, ведущий эксперт по управлению документацией компании ЭОС. “Есть у нас ведомства, работающие на мировом уровне, — признает она. — А есть такие, где и электронную почту толком не освоили”. Однозначный ответ по поводу степени использования современных ИТ госсектором дать невозможно, говорит Наталья Храмовская, ибо такой ответ был бы “средней температурой по больнице”. Вместе с тем, по некоторым статистическим данным, на которые ссылается эксперт, у “подавляющего большинства” государственных органов уже имеются системы электронного документооборота (СЭД). В целом уровень освоения ИТ госсектором представитель компании ЭОС оценивает как “далекий от идеала”, но тоже видит “мощный рывок вперед” и то, что “развитие продолжается, несмотря на не самые благоприятные экономические условия”.

Вячеслав Елагин, заместитель директора департамента по работе с государственными организациями компании “Ай-Теко”, в главной оценке солидарен с коллегами: констатировав “некоторое отставание” России от “менее обширных стран”, он говорит, что Россия “относительно динамично сокращает это отставание на информационно-технологической карте мира”. Эксперт подчеркивает, что это является заслугой всех участников ИТ-рынка — самих государственных структур, интеграторов, международных и российских компаний.

Юрий Леонтьев, руководитель отдела по работе с государственными заказчиками компании “Шнейдер Электрик”, отметил “заметные успехи” госсектора в развитии собственных ИТ-подразделений. В последнее время, по его оценке, государственные заказчики “...начали серьезно задумываться об эффективности, оптимизации ИТ-инфраструктуры и сни-

жении совокупной стоимости владения ею”. В результате произошло “смещение акцентов с классической децентрализованной организации ИТ-сервисов в сторону создания крупных ЦОДов и консолидации вычислительных ресурсов”. Однако для того, чтобы уровень внедрения и использования ИТ-решений в госсекторе можно было назвать высоким, еще предстоит “пройти серьезный путь”.

Карта применяемых технологий

Системы электронного документооборота, порталные и мобильные решения, средства виртуализации, облачные сервисы, централизованные ЦОДы — все эти и многие другие технологии уже сегодня широко используются государственными структурами, констатируют эксперты.

Андрей Богомолов в первую очередь отмечает, что с точки зрения ИТ-инфраструктуры крупные государственные ведомства используют те же технологические решения, что и коммерческие предприятия, различия заметны лишь в прикладных решениях, используемых госорганами для выполнения профильных функций. Из инфраструктурных проектов прошлого года эксперт выделил “продолжающийся процесс централизации ресурсов и создания федеральных ЦОДов с последующей их виртуализацией, развитие ведомственных сетей связи”, а также создание ситуационно-аналитических центров на базе современных технологий.

Тимур Меджитов в число наиболее востребованных госсектором технологий в большинстве реализуемых проектов ставит виртуализацию серверов и приложений, создание защищенных сетей и соединений с целью обеспечения безопасной работы СЭД. Для проектов, связанных с переводом госуслуг в электронный вид, специалист назвал характерной сервисно-ориентированную архитектуру решений. Распространенность использования решений SOA представитель DIRECTUM связывает с тем обстоятельством, что любой локальный проект в органах власти “... пересекается с глобальной инфраструктурой предоставления госуслуг в электронном виде, которую реализует компания «Ростелеком»”.

Критическими соображениями насчет реальной безопасности СЭД поделился Алексей Сабанов, заместитель генерального директора компании “Аладдин Р.Д.”. Отметив, что “защищенный электронный документооборот должен являться тем краеугольным камнем, той самой основой, на которой будут развиваться системы межведомственного взаимодействия, государственных услуг”, он с сожалением признает некоторое недопонимание существующей проблемы защиты систем документооборота, причем как со стороны чиновников, так и со стороны разработчиков СЭД. “Если зайти на сайты разработчиков СЭД, — говорит эксперт, — то можно увидеть, что достаточ-

ПРОДОЛЖЕНИЕ НА С. 30 ►

Наши эксперты



АНДРЕЙ БОГОМОЛОВ,
директор департамента по работе с государственными структурами, “Техносерв”



ВАДИМ ДЕЯНЫШЕВ,
генеральный директор, “АйТи. Ведомственные системы” (ГК “АйТи”)



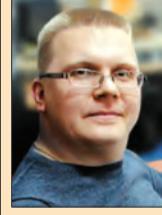
ВЯЧЕСЛАВ ЕЛАГИН,
заместитель директора департамента по работе с государственными организациями, “Ай-Теко”



ЮРИЙ ЛЕОНТЬЕВ,
руководитель отдела по работе с государственными заказчиками, подразделение IT Business (APC by Schneider Electric), “Шнейдер Электрик”



ТИМУР МЕДЖИТОВ,
руководитель направления по работе с органами власти, DIRECTUM



СЕРГЕЙ ПАНОВ,
технический директор, ISBC



АЛЕКСЕЙ САБАНОВ,
заместитель генерального директора, “Аладдин Р.Д.”



АЛЕКСАНДР УЛАНОВ,
руководитель направления по работе с корпоративными заказчиками, департамент серверов, систем хранения данных и сетевых решений, “НР Россия”



НАТАЛЬЯ ХРАМОВСКАЯ,
ведущий эксперт по управлению документацией, “Электронные Офисные Системы” (ЭОС)

ИТ и российский...

◀ ПРОДОЛЖЕНИЕ СО С. 29

но применить электронную подпись и получить защищенный электронный документооборот”. Чтобы документооборот был на самом деле защищенным, поясняет свою позицию Алексей Сабанов, “должна применяться масса других сервисов безопасности, о которых почему-то часто забывают”.

Вячеслав Елагин на лидирующие по активности использования позиции поставил мобильные и порталные ИТ-решения, объяснив это ростом мобильности государственных служащих. В целом же в современном российском государственном управлении “используется весь спектр технологий и ИТ-решений (за исключением, может быть, только облачных технологий)”.

Знаковые успешные проекты

Список запущенных и реализуемых государством проектов впечатляет — начиная с глобальных национальных проектов “Электронное правительство”, СМЭВ, портала “Госуслуги” и продолжающая ведомственными, но тоже масштабными: проект “Единая медицинская информационно-аналитическая система” (ЕМИАС) Минздрава, электронный кадастр недвижимости Росреестра, система видеоконференцсвязи для удаленного судопроизводства Верховного Суда РФ и многие другие. В реализации большинства из них участвуют компании, чьи специалисты согласились выступить экспертами в нашем обзоре, поэтому их мнение о данных проектах — это информация из первых рук.

Сергей Панов в первую очередь упомянул проект ЕМИАС, основные цели которого — “создание прозрачной информационной среды в учреждениях здравоохранения, сокращение очередей в поликлиниках и больницах, сохранность и защищенность данных” и портал “Госуслуги”, “также являющийся ярким примером информатизации работы госорганов”. Вместе с тем эксперт отмечает, что на рынке услуг для госсектора существует проблема независимой экспертизы реализованных проектов. С точки зрения компании-исполнителя, проект может быть реализован успешно, а пользователи система “может не устраивать по ряду показателей”. Во избежание подобных недоразумений сами компании-исполнители заинтересованы в проведении независимой экспертизы работы проектов, “не дожидаясь жалоб пользователей или запросов заказчиков”.

Наталья Храмцовская одним из наиболее ярких примеров успешной деятельности по внедрению ИТ считает деятельность Федеральной налоговой службы (ФНС), которая “не только успешно решает собственные задачи, но и нередко берет на себя решение несвойственных ей вопросов”. К несвойственным, но решенным ФНС проблемам эксперт относит “эпопею по спасению системы учета алкоголя”, т. е. создание новой Единой Государственной Автоматизированной Информационной Системы (ЕГАИС) для автоматизации государственного контроля за объемом производства и оборота этилового спирта вместо прежней — разработки компании “Атлас”, приведшей в свое время к кризису на алкогольном рынке. Наталья Храмцовская отмечает также, что “...созданные ФНС единые государственные реестры стали основой тех электронных государственных услуг, которые реально работают”. “Достоинство выглядят”, по оценке специалиста, и такие ведомства, как Росреестр, Банк России, Федеральная таможенная служба, “сумевшие перевести в электронный вид основные деловые процессы и продолжающие работу в этом направлении”.

Андрей Богомолов в качестве образцов для подражания по уровню информа-

тизации и включению в процесс предоставления услуг в электронном виде назвал ФМС, Росреестр и МВД. Про успехи ФМС и относительное упрощение процедуры получения загранпаспорта мы уже упоминали в начале нашего обзора, а вот проект создания системы кадастра недвижимости в рамках федеральной целевой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости” относительно новый: он был реализован в прошлом, 2011 г. Еще один инновационный проект — создание системы видеоконференцсвязи (ВКС) для дистанционного судопроизводства Верховного Суда РФ с целью проведения кассационных и надзорных судебных заседаний в режиме удаленного участия осужденных, находящихся в региональных следственных изоляторах. Использование современных медiateхнологий, подчеркивает эксперт, позволяет реализовать судебные заседания с эффектом личного присутствия. “Использование ВКС, — говорит Андрей Богомолов, — обеспечивает требования законодательства РФ, сокращение сроков рассмотрения дел и экономию бюджетных средств”.

Александр Уланский, руководитель направления по работе с корпоративными заказчиками, департамент серверов, систем хранения данных и сетевых решений “НР Россия”, к числу наиболее успешных проектов отнес ГАС “Выборы”, АС “Законотворчество” (система Федерального Собрания РФ), ГАС “Правосудие”, Государственную информационно-аналитическую систему контрольно-счетных органов, государственную систему изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения. Основой успеха перечисленных систем, по мнению эксперта, в первую голову является наличие проработанной нормативной базы, которая “...позволяет собирать, обрабатывать, хранить и предоставлять доступ к информации, а также осуществлять эксплуатацию и плановое развитие указанных ИС”.

Вадим Деянышев, генеральный директор компании “АйТи. Ведомственные системы”, привел примеры из практики автоматизации ГИБДД — проект записи граждан на техосмотр и регистрацию через портал госуслуг, а также систему автоматизации московской ГИБДД, обеспечивающую водителям удобный доступ к информации о штрафах через портал (включая SMS-уведомления и сообщения по электронной почте).

О принципиальной разрешимости любых проблем

Косность, бумажная волокита — все эти древние и, как иногда кажется, неизлечимые болезни российской государственности конечно же не могут не проявляться при внедрении самых новейших технологий. И один из вероятных плюсов внедрения ИТ-решений — выставление этих врожденных пороков на всеобщее обозрение, подчеркивание их вопиющего анахронизма. На вопрос о проблемах при работе с госсектором наши эксперты в большинстве своем предпочли сделать акцент на технических вопросах, подчеркивая принципиальную разрешимость любых возникающих проблем — в том числе организационного характера.

Наталья Храмцовская с определенным скепсисом констатирует, что в целом программа перехода на оказание государственных услуг в электронной форме осуществляется традиционно для России — “бездумно и с упором на показуху”. “Очень много усилий прилагается для ускорения доставки запросов в государственные органы, — подчеркивает эксперт. — Однако при этом совсем не многое делается для модернизации внутренних деловых процессов и для воспитания и удержания квалифицирован-

ных кадров”. В результате, отмечает специалист, общая производительность государственного органа часто остается на прежнем уровне. Вместе с тем Наталья Храмцовская признает, что в случае, когда у государственного органа и коммерческой организации “есть взаимная заинтересованность в налаживании эффективного взаимодействия”, проблем обычно возникает немного, а те, что появляются, — быстро решаются.

Андрей Богомолов в первую очередь отмечает жесткую привязку контрактов на реализацию ИТ-проектов в госорганах к годовому циклу бюджетирования. На практике это означает, что проект (или его значимый этап) должен быть полностью завершен к концу календарного года, и это “держит в жестких рамках” всех участников процесса — и заказчика, и исполнителя. Второй важный момент, на который обращает внимание эксперт: участие в государственных тендерах предполагает наличие у компании безупречной репутации, а также прозрачность всех бизнес-процессов, поскольку “реализация крупных госконтрактов всегда влечет за собой разноплановые проверки предприятия”. Что касается самой схемы реализации проектов, то здесь, по оценке представителя “Техносерва”, ситуация схожа с проектами для коммерческих компаний: “Управленческая ИТ-структура практически одинакова”. Еще один существенный аспект — особое внимание государственных ведомств к вопросам защиты внутренней информации и персональных данных граждан.

Тимур Меджитов подчеркивает, что в проектах внедрения СЭД специалисты компании “практически не испытывают организационных проблем”, поскольку “накопленный опыт позволяет заранее переводить их в риски проекта и решать в рабочем порядке”. “В техническом плане, — добавляет эксперт, — мы до сих пор сталкиваемся с проблемами каналов связи при построении централизованной архитектуры, с низкой квалификацией ИТ-специалистов на уровне малых муниципальных образований и ряда территориальных управлений федеральных органов власти”. Что касается проектов по переводу госуслуг в электронный вид и реализации сервисов получения данных из СМЭВ или представления данных в СМЭВ, то на этом направлении возникают как организационные, так и технические проблемы, признает эксперт. В организационном плане представитель компании DIRECTUM констатирует отсутствие формализованной, положенной “на бумагу” архитектуры решений с описанием всех нюансов и тонкостей, необходимых для выполнения работ компаниями-исполнителями по подобным проектам. “Архитектура есть, — поясняет Тимур Меджитов. — Есть специалисты, которые ее разрабатывали и реализуют пилотные проекты, но они не всегда доступны для консультаций, а их знания и опыт не всегда документированы”. Условия реализации проектов и прописанные в нормативных актах жесткие сроки, не обеспеченные, по оценке г-на Меджитова, ни технически, ни ресурсно. Технические проблемы проектов зачастую напрямую вытекают из организационных, подчеркивает эксперт: “Трудозатраты и сроки могли бы быть серьезно сокращены за счет четких правил и методик работы разработчиков и консультантов”. В числе серьезных проблем Тимур Меджитов отмечает и недоверие представителей государственного сектора на первых стадиях знакомства, часто обусловленное прошлым негативным опытом сотрудничества госоргана с некоторыми поставщиками товаров и услуг, которые “за определенные деньги” якобы “могут сделать любые работы”.

Алексей Сабанов констатирует схожесть проблем, возникающих с любыми заказчиками — как коммерческого, так и государственного сектора, и в первую

очередь, по оценке эксперта, это проблема низкой квалификации. “Чиновник не всегда обладает необходимым уровнем технической квалификации для принятия стратегических решений, — говорит специалист. — Что мы зачастую и видим по формальному подходу к составлению конкурсной документации, не учитывающей тонкостей развития рынка информационных технологий в России”. Отмечает Алексей Сабанов и актуальность правовой проблемы: нормативная база пока лишь “пытается догнать само развитие ИТ”.

Вадим Деянышев обращает внимание на проблемы регламентов и законодательных актов, регулирующих работу госсектора. В нормативно-правовом поле, констатирует эксперт, немало “белых пятен” и нестыковок, которые “достаточно сильно тормозят” сам процесс автоматизации и информатизации госструктуры. Вторая трудность — сопротивление внутри госаппарата со стороны “простых исполнителей”. В результате автоматизации регламентов, объясняет Вадим Деянышев, “...их работа становится прозрачна и понятна, т. е. их деятельность загнана в информационную систему, поэтому все их действия можно отследить с точки зрения затрат по времени на решение тех или иных проблем”. Нежелание чиновников или других заинтересованных лиц быть уличенными в затягивании дел приводит к сопротивлению вплоть до прямого саботажа и вредительства, констатирует специалист.

О вероятных ИТ-приоритетах госсектора на ближайшее будущее

Чиновники любого государства в мире, в любой сфере государственного управления недолюбливают публичность и неохотно идут на диалог — с обществом, прессой. Российские чиновники не составляют приятного исключения, поэтому, как представляется, аналитикам и экспертам компаний — поставщикам ИТ-услуг и решений для госсектора приходится постоянно проделывать большую работу по анализу тенденций рынка, российского и западного опыта, собственных проектов, с тем чтобы самостоятельно сделать выводы о возможных изменениях потребностей государственных предприятий и быть к ним готовыми. Впрочем, ИТ в последние годы развиваются настолько стремительно, что вряд ли в данном аспекте сами чиновники могут быть компетентны в своих завтрашних потребностях — скорее им самим нужна компетентная подсказка экспертов.

Вадим Деянышев считает, что сейчас основное движение информатизации органов государственной власти задается внедрением ФЗ № 210 “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” и переводом госуслуг в электронный вид (эксперт даже сравнивает этот закон с историческим планом ГОЭЛРО). По его оценке, с точки зрения привлеченных ресурсов, охвата внутри госаппарата, влияния на ИТ-рынок — это крупнейший проект в истории постсоветской России. Все органы государственной власти сегодня строят свои программы информатизации с оглядкой на распорядительные документы о переводе госуслуг в электронный вид, констатирует Вадим Деянышев, причем — под жестким контролем со стороны вышестоящих инстанций: “На уровне руководителей федеральных органов, руководителей региональных администраций и вплоть до оргвыводов, увольнений и других карательных мероприятий”.

Вячеслав Елагин приоритетными в ближайшем будущем задачами считает сокращение нагрузки на ИТ-персонал государственных органов и поддержку онлайн-связи с мобильными сотрудниками. “Эволюционное развитие ИТ-индустрии приводит к росту парка вычислительного оборудования, — отмечает эксперт. —

ПРОДОЛЖЕНИЕ НА С. 32 ▶

СМЭВ: ход реализации на уровне регионов

Как известно, в октябре прошлого года стартовал государственный проект федерального масштаба по созданию единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Проект в хорошем смысле амбициозный — в случае его полноценной реализации будет создана единая государственная система по приему и обработке электронных заявлений граждан на оказание им государственных услуг, причем с целью оперативного оказания услуги ведомства будут обмениваться имеющимися данными, что избавит граждан от сбора и представления дополнительных документов. Таким образом, СМЭВ должна вывести взаимоотношения российских граждан и государства на качественно новый уровень эффективности. Разумеется, столь масштабные и инновационные для российского государства проекты невозможно реализовать без накладок и проблем, и наиболее актуальная из них сегодня — жесткие сроки.

“Задумка, безусловно, хороша. Всем надоели бесконечные очереди при оформлении заявлений или получении документов, — комментирует ход реализации проекта Павел Бурка, бизнес-аналитик компании DIRECTUM. — Но девять месяцев на реализацию проекта такого масштаба — это очень немного. И регионы уже начинают паниковать в преддверии 1 июля 2012 г.”

Жесткие сроки — не единственная проблема проекта. Коммерческие компании-исполнители, участвующие в его реализации, отмечают, что продумана лишь архитектура верхней части айсберга системы — в сфере взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) с региональными (РОИВ), а ниже, на уровне регионов, царит неопределенность.

“ФОИВ определили для себя, в каком формате хотели бы получать запросы от РОИВ и в каком формате будут выдавать информацию, — констатирует Павел Бурка. — Регионам же порой приходится изобретать велосипед, разрабатывая взаимодействие на региональном уровне. В результате разработчики столкнулись с огромным количеством сложностей, неописанных ситуаций и нерешенных архитектурных задач”.

Серьезной проблемой является и недостаточно оперативное реагирование специалистов центра поддержки проекта, а также его слабая методическая подготовка.

“Время реакции службы поддержки СМЭВ составляет от пяти до десяти рабочих дней в зависимости от возникшего вопроса, что приводит к длительным задержкам в процессе разработки, — замечает Павел Бурка. — Кроме того, существует несколько версий методических рекомендаций по разработке сервисов. Отсутствие единого формата взаимодействия тоже значительно осложняет разработку”.

Специалистам, имеющим прямое отношение к реализации проекта на уровне регионов, уже сегодня очевидно, что проблемы будут и после успешного запуска проекта — при обработке электронного заявления на оказание услуги, когда оно попадает на стол к ответственному служащему. Например, в том, что касается получения недостающей информации. Но это проблемы рабочего характера, которые разрешаться будут в рабочем порядке и по-новому.

“Как известно, с 1 июля 2012 г. орган исполнительной власти не вправе требовать от заявителя определенный набор документов, но это не означает, что он вообще не должен получать не-

достающую информацию. — поясняет ситуацию Павел Бурка. — Теперь эту информацию необходимо получать посредством системы межведомственного электронного взаимодействия, СМЭВ. Специалист, видя, что ему не хватает данных для предоставления услуги, запрашивает всю недостающую информацию через СМЭВ у соответствующего сервиса, который может работать как в синхронном режиме, сразу представляя ответ на запрос, так и в асинхронном, принимая запрос на обработку. После обработки запроса на стороне сервиса ответ возвращается специалисту, отправившему запрос, который, в свою очередь, на основе полученных данных представляет ответ заявителю при личном приеме либо публикуя информацию на сайте государственных услуг в личном кабинете пользователя”.

Проект СМЭВ амбициозен еще и потому, что в единую систему планируется объединить органы власти не только регионального, но и муниципального уровня. Это, безусловно, добавляет проблем исполнителям проектов — и технических, и организационных, ведь в обработке государственных и муниципальных услуг есть существенные различия, связанные в первую очередь с масштабированием муниципальных услуг. Государственные услуги в большинстве своем оказываются в одном органе государственной власти (ситуация, когда у органа государственной власти есть территориальные органы по муниципальным образованиям субъекта РФ, встречается редко). Таким образом, имеется единый административный регламент оказания государственной услуги, и вопрос ее тиражирования основывается только на создании нужного количества рабочих мест. В случае с оказанием услуг муниципальным органом власти ситуация иная.

“При обработке любой муниципальной услуги возникает следующий вопрос: какой из множества административных регламентов по данной муниципальной услуге считать правильным, чтобы на основе его разработать электронный регламент? — комментирует ситуацию Александр Жуйков, бизнес-аналитик DIRECTUM. — Каждое муниципальное образование утверждает свой административный регламент, основываясь на структуре своих подразделений, оказывающих услугу. А поскольку эти структуры различны в каждом муниципальном образовании, то и содержание работ по оказанию услуги в каждом случае различается”.

Любая система живет, развивается: может меняться количество и состав услуг, граждане в процессе использования системы для обращений могут выявлять скрытые недоработки. Уже сегодня специалистам нужно задумываться и об этом: как сопроводить систему, какие настройки оставить за собой, какие — за пользователями, насколько допустима индивидуальная настройка каждого рабочего места чиновника.

“Консультанту, который занимается внедрением системы, всегда нужна обратная связь, связь с теми, кто напрямую работает с гражданами и их обращениями, — говорит Ксения Тратканова, специалист по внедрению компании DIRECTUM. — Когда эта обратная связь работает, постоянно готовятся и актуальные технические задания на развитие системы, на разработку нового функционала. Но ситуация, чтобы отдельный чиновник настраивал систему, как правило, не допускается. Объясняется это многими аспектами, и один из них — человеческий фактор. В данном случае на-

стройка должна производиться для всех сотрудников, а не для одного отдельно взятого. Настройка системы одним сотрудником может привести к недовольству других пользователей или неудобству работы. Все-таки здесь чаще работает схема «запрос от чиновника — рассмотрение руководством — проектирование общей концепции — реализация»”.

Многие специалисты сетуют на недостаточную развитость российского ИТ-рынка, которая проявляется, в частности, в дефиците квалифицированных кадров и низкой пользовательской квалификации сотрудников коммерческих компаний и госпредприятий. Безусловно, с этой проблемой сталкиваются и компании, работающие на реализацию проекта СМЭВ, но их опыт показывает, что проблема стоит уже не так остро, как раньше.

“Не сказала бы, что квалификация госслужащих — действительно острая проблема. Рядовые пользователи работать начинают быстро и вполне успешно, а консультанты на этапе внедрения оказывают методическую и организационную поддержку, помогают освоить новую схему работы наиболее быстро и безболезненно, — констатирует Ксения Тратканова. — Конечно, бывают случаи, когда к работе подключаются отдельные специалисты, работа которых ранее не была связана с компьютером. Им, безусловно, приходится учиться и привыкать работать по-новому. С такими сотрудниками мы работаем очень тесно: разрабатываем индивидуальные пошаговые инструкции, даем личные консультации, причём чаще, чем остальным пользователям. Благодаря такому персональному подходу мы получаем гарантированный эффект: через пару дней пользователи запоминают алгоритм работы и готовы изучать что-то новое”.

Работа “на земле”, с рядовыми пользователями, важна, но успех любого проекта во многом определяется степенью участия в нем высшего руководства и пониманием необходимости менять свой собственный стиль работы с традиционного, бумажного на современный, электронный.

“Работа с высшим руководством (руководителями министерств, отделов и т. д.) также требует особого внимания: многие, ссылаясь на занятость, зачастую не осваивают новый функционал и работают по старинке, в бумажном виде. — признает Ксения Тратканова. — Вариант работы руководства, при котором личный секретарь руководителя получает документы в электронном виде, распечатывает их и несет своему руководителю на рассмотрение, создает узкое место в системе и заметно тормозит как процесс внедрения, так и процесс предоставления услуг гражданам в целом. Для таких пользователей мы предлагаем нестандартные решения с упрощенной схемой работы, например рабочее место руководителя на планшете iPad. Но и это не всегда получается: сжато, некоторые руководители продолжают работать только в бумаге”.

И все-таки ключевой момент — это, наверное, достаточная квалификация самих граждан, их ментальная готовность к электронному формату взаимодействия с госструктурами, муниципальными органами. И актуальность данной проблемы снимется только целенаправленной пропагандой нового формата взаимодействия и действительной эффективностью новой системы.

“Новый формат взаимодействия больше пришелся по вкусу молодому и “продвинутому” поколению граждан, которые привыкли “жить у монито-

ра”, — говорит Ксения Тратканова. — Граждане преклонного возраста такую схему взаимодействия не осваивают. Связано это, во-первых, со сложностью общения с компьютером, а во-вторых, с привычкой: формат взаимодействия, не требующий личного присутствия, стояния в очередях, кажется пожилым людям непроверенным”.

Один из примеров реализованного на уровне региона проекта в рамках СМЭВ — построение электронного правительства Удмуртской Республики на базе решений компании DIRECTUM. Проект по переводу государственных услуг в электронный вид включал в себя, в частности, анализ порядка тридцати первоочередных услуг и разработку проектных решений по каждой из них, настройку журналов регистрации заявлений при предоставлении госуслуг и мониторинг их предоставления, выработку форм отчетности для контроля исполнения электронного регламента предоставления госуслуг в электронном виде, реализацию веб-сервиса, обучение госслужащих. Система предоставления электронных государственных услуг работает следующим образом. Сначала гражданин или организация авторизуется на специальном портале и формирует заявку на предоставление услуги, которая через СМЭВ передается госслужащему. Чиновник получает заявку, проверяет ее корректность, далее услуга автоматически передается в ответственное ведомство. В случае необходимости получения справок, документов или сведений из других органов власти и местного самоуправления Удмуртской Республики, а также из ФОИВ чиновник формирует запросы и получает на них ответы. Гражданин (или организация) может отслеживать ход рассмотрения своей заявки через портал госуслуг, куда передаются актуальные статусы. По итогу предоставления услуги гражданин получает уведомление о факте предоставления услуги либо приглашение за получением результата. В число реализованных в рамках этого проекта электронных услуг вошли такие услуги, как прием заявлений и выдача документов о согласовании переустройства и перепланировки жилого помещения, постановка граждан на учет в качестве нуждающихся в жилье, выдача справок о государственной регистрации заключения брака.

Системы документооборота, уже реализованные во многих министерствах и ведомствах и даже на уровне некоторых муниципальных образований, по всей видимости, являются основой будущей СМЭВ. Вместе с тем российский документооборот остается специфическим, и специалисты знают это очень хорошо. В частности, в России по-прежнему распространена практика регистрации приказа задним числом (и первый вопрос, который задается разработчикам при внедрении СЭД, нередко связан именно с этим моментом), остаются в обороте и бумажные документы — параллельно с электронными. Специалисты компаний-исполнителей отдают себе в этом отчет и воспринимают ситуацию как вполне естественную.

“В большинстве государственных структур документооборот в каком-то виде уже автоматизирован. Где-то автоматизация коснулась только регистрации документов и исполнения резолюций, а где-то речь идет уже о построении бизнес-процессов, — оценивает ситуацию Ксения Тратканова. — Вместе с тем от бумажных журналов регистрации и копий бумажных документов госсектор до конца еще долго не сможет избавиться: уж слишком велика сила привычки”.

Технология электронного взаимодействия граждан и государства: выход на новый уровень

В рейтинге ООН по развитию электронных правительств Россия по итогам прошлого года поднялась с 59-го места на 27-е. Одна из самых серьезных и амбициозных инициатив, реализуемых Правительством РФ, — проект создания Системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). О проблематике и перспективах нового формата взаимодействия российских граждан и государства рассказывает **Иван Скородумов**, ведущий эксперт компании «Электронные Офисные Системы» (ЭОС).

СМЭВ стартовала 1 октября прошлого года. Как вы определили бы текущее состояние системы — безнадежное, стабильное, прогрессирующее?

На мой взгляд, ситуацию можно определить как стабильно развивающуюся. Запуск СМЭВ, пусть даже пока только на федеральном уровне, безусловно, является знаковым событием. Как мы помним, первоначальные сроки запуска СМЭВ — 1 июля 2011 г. — оказались недостижимыми, в первую очередь на региональном уровне. Среди основных причин можно выделить следующие: многие регионы не подготовились к этому мероприятию организационно, в том числе не заложив в свои бюджеты достаточного финансирования; кроме того, не были проработаны до конца законодательная и методическая база по переходу на межведомственное взаимодействие. Но на сегодняшний день мы можем наблюдать уже абсолютно другую ситуацию. Подключение к СМЭВ практически закончено на федеральном уровне и достаточно успешно продвигается на региональном.

Насколько широк круг поставщиков специализированных ИТ-продуктов в области документооборота, участвующих в реализации данного федерального проекта?

Вряд ли можно сказать, что поставщики СЭД широко представлены в данном сегменте. Можно предположить, что это связано со сложностью реализуемого проекта. Для участия в проектах такого уровня компании должны обладать достаточно глубокими знаниями предметной области и большим опытом внедрения своих решений. Что касается нашей компании, то ЭОС постоянно участвует в крупных государственных и коммерческих проектах. Мы принимали участие во многих мероприятиях по реализации федеральной целевой программы «Электронное правительство» и продолжаем участвовать в государственной программе «Информационное общество (2011—2020 годы)». Наиболее перспективным направлением представляется организация межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных услуг путем встраивания системы в существующие делопроизводственные процессы органов вла-



Иван Скородумов

сти. Таким образом, можно использовать уже созданную инфраструктуру организации, нет необходимости переучивать сотрудников, у руководства остаются достаточно мощные рычаги по контролю исполнения документов, что в рамках предоставления государственных услуг играет не последнюю роль.

Есть ли в текущем портфеле ЭОС проекты, связанные с автоматизацией предоставления государственных услуг?

Да, безусловно. Компания ЭОС одной из первых начала предлагать решения в области автоматизации процессов предоставления государственных услуг. Еще в 2009 г. был реализован проект по автоматизации работы Гурьевского многофункционального центра оказания государственных услуг в Калининградской области. Уже тогда на базе нашей СЭД «ДЕЛО» были автоматизированы такие бизнес-процессы, как прием заявлений от граждан, прохождение всех этапов жизненного цикла документа в электронном виде, возможность контролировать ход исполнения поданного заявления на сайте муниципального образования. Еще одним подобным проектом стала автоматизация МФЦ в городе Шелехове Иркутской области.

Другим нашим продуктом, на базе которого была создана подсистема предоставления государственных услуг, является EOS for SharePoint. В Республике Бурятия с помощью нашей системы в электронный вид были переведены 18 государственных услуг, осуществлена интеграция с Единым порталом государственных и муниципальных услуг, созданы процессы автоматического получения и регистрации заявок с Единого портала и дальнейшего направления их на рассмотрение. Система обеспечивает обмен документами с порталом в режиме реального времени, полностью автоматизируя про-

цесс получения заявок на оказание услуг, а также обновления статуса их исполнения.

Межведомственный электронный документооборот (МЭДО) — еще один проект по модернизации работы органов российской власти, направленный уже на повышение эффективности внутренних документарных коммуникаций федеральных органов исполнительной власти. На какой стадии данный проект сейчас?

МЭДО — проект, направленный на повышение эффективности работы органов государственной власти за счет сокращения времени прохождения документов между ними, минимизации затрат на обработку и отправку документов, мониторинга исполнения поручений. ЭОС принимает активное участие в этом проекте, можно сказать, компания стояла у его истоков. Нами разработан комплекс программных компонентов сопряжения с МЭДО системы электронного документооборота «ДЕЛО», используемой в целом ряде ведомств. Состав участников МЭДО, использующих нашу систему, постоянно увеличивается. Если первоначально предполагалось, что участниками МЭДО помимо Аппарата Правительства РФ и Администрации Президента РФ будут только федеральные ведомства, то в августе 2011 г. было принято решение о её расширении до регионов. И процесс продолжает набирать обороты.

У ЭОС есть реализованные проекты внедрения систем документооборота в органах региональной власти. Какова региональная география вашего участия в МЭДО?

Разумеется, география использования системы «ДЕЛО» весьма широка и среди пользователей системы довольно много ведомств регионального уровня. Что же касается именно МЭДО, то пионером здесь была Калининградская область — первый в стране регион, который стал участником федеральной системы. С такой инициативой область обратилась непосредственно к руководству страны и ФСО России — организатору МЭДО. И такой шаг был признан целесообразным. Работы по данному проекту проводил один из партнеров ЭОС — компания «Весткомп Плюс». Сейчас к МЭДО уже подключен ряд других региональных органов власти, использующих систему «ДЕЛО» (например, Ставропольский край, Ростовская и Липецкая области). Широкая партнерская сеть ЭОС позволит любому региону, использующему нашу систему, в короткие сроки реализовать проект по подключению к МЭДО.

Какие еще проекты в рамках реализации программы «Электронное правительство» стартовали за последний год? В каких из них участвовали или собираются участвовать ЭОС?

Проектов достаточно много. Сейчас идет планомерное выполнение государственной программы «Информационное общество (2011—2020 годы)». В рамках этой программы ОАО «Ростелеком» разработало национальную систему распределенной обработки данных, началось ее заполнение облачными сервисами, идет работа по модернизации образования, медицины и т. д.

Компания ЭОС участвовала в совместном проекте с ОАО «Ростелеком» по созданию облачного сервиса электронного документооборота. Данный сервис должен быть запущен в ближайшее время и будет предоставляться по модели SaaS, когда потребитель платит за программное обеспечение как за услугу. «Ростелеком» занимается наполнением национальной облачной платформы и заказывает сервисы у компаний-лидеров в различных отраслях. В области документооборота была выбрана компания ЭОС. На выбор повлияло множество факторов: компетенции в предметной области, большой опыт работы по автоматизации органов государственной власти (более чем в 60% органов власти установлены наши продукты), широкая сеть компетентных партнеров по всей стране.

Серьезным проектом и уникальным опытом стало уже упоминавшееся внедрение системы EOS for SharePoint в Республике Бурятия, органы власти которой могут теперь осуществлять межведомственное взаимодействие как с федеральными органами власти, так и с региональными. Появилась возможность контролировать все поручения на любом уровне во всех органах исполнительной власти, создавать различные отчеты, взаимодействовать с гражданами.

Итоговый вопрос: чем еще, на ваш взгляд, могли бы помочь государству компании — поставщики решений в сфере организации документооборота и управления бизнес-процессами?

Поставщики программных решений на сегодняшний день предоставляют широкую линейку продуктов, которые могут помочь сделать управление документами и процессами более эффективным и прозрачным. За последнее время, как мы видим, сильно сместился акцент на предоставление государственных услуг и межведомственное взаимодействие. Руководителям органов власти необходимо понять, что эти процессы целесообразно интегрировать в существующие системы управления документами и бизнес-процессами, и тогда органы власти получат мощный инструмент для эффективной работы. В свою очередь, компания ЭОС постоянно совершенствует свои продукты в соответствии с изменениями в законодательстве и актуальными задачами пользователей и готова к реализации проектов любого уровня.

СПЕЦПРОЕКТ КОМПАНИИ ЭОС

ИТ и российский...

◀ ПРОДОЛЖЕНИЕ СО С. 30

При этом число ИТ-специалистов в государственных организациях обычно не увеличивается пропорционально. В результате нагрузка на существующий персонал в госструктурах весьма существенна, поэтому будут востребованы решения, позволяющие разгрузить ИТ-персонал государственных структур». Таких решений, подчеркивает Вячеслав Елагин, много — это и средства автоматизации управления эксплуатацией ИТ, и облачные технологии, и аутсорсинг. Второе актуальное направление развития текущего года — предоставление безопасного и надежного доступа к рабочим информационным системам посредством мобильного доступа, в том числе и при

помощи планшетных устройств. Соответственно, отмечает специалист, должны быть разработаны не только приложения, способные такой доступ обеспечить, к этому должна быть готова и вся экосистема государственного управления.

Тимур Меджитов уверен, что серьезное внимание необходимо уделить вопросу разработки ведомственных специализированных решений — аналогов используемых в коммерческих структурах ERP-систем. «По сути это означает создание набора сервисов или продуктов, которые позволяют на единой платформе реализовывать комплекс ведомственных задач, — разъясняет эксперт и добавляет: — По этому пути уже идет ряд органов власти». Другим важным направлением Тимур Меджитов считает развитие в органах власти концепции ЕСМ, в рамках которой расширяется спектр задач,

делегированных системам управления контентом. В настоящее время, констатирует специалист, большинство подобных задач решается либо традиционным образом, т. е. без участия каких-либо информационных систем, либо при помощи морально устаревших решений.

Андрей Богомолов выделяет у компаний, работающих с предприятиями госсектора, три компетенции, которые востребованы сегодня и будут востребованы завтра при информатизации федеральных госструктур. Первая — опыт создания территориально распределенных инфраструктурных проектов и вкуче с ними ведомственных сетей передачи данных федерального масштаба. Вторая — умение создавать нишевые решения под задачи конкретного ведомства, причем здесь, по оценке эксперта, будут востребованы как адаптация инфор-

мационных систем и платформ ведущих мировых производителей (SAP, Oracle и пр.), так и собственные разработки уникальных приложений под узкопрофильные задачи министерств и ведомств. В качестве примера собственных удачных и востребованных разработок специалист привел систему дактилоскопического распознавания (МВД России), ведомственную систему миграционного учета (ФМС России), разнообразные решения по созданию электронных кабинетов чиновников. И третья востребованная компетенция — обслуживание, сопровождение и развитие существующих ИТ-систем федерального масштаба, что требует от специалистов компании-исполнителя глубокого понимания задач заказчика и знания всего комплекса его инфраструктуры, алгоритмов взаимодействия.

“Для госсектора нужны тиражные решения”

Усилия федерального правительства по автоматизации государственного аппарата России привели к существенному ускорению процессов внедрения ИТ в органы власти и управления страны. Изменился не только масштаб, но в значительной степени и сам характер решаемых задач. О происходящих изменениях в этом важном направлении отечественного ИТ-рынка рассказывает генеральный директор компании “АйТи. Ведомственные системы” (ГК “АйТи”) **Вадим Деянышев**.

Когда образовалась ваша компания, чем она занимается?

Проекты для государственных заказчиков “АйТи” выполняла всегда, фактически с момента создания более двадцати лет назад данная сфера была одной из основных для компании. Но как самостоятельный бизнес она сформировалась в отдельную структуру несколько лет назад. Сначала это было внутреннее подразделение, потом — автономная компания “АйТи. Ведомственные системы”, образованная в 2008 году. Мы не просто работаем в госсекторе (в этой сфере в “АйТи” трудятся многие), мы специализируемся на полном цикле создания и сопровождения информационных систем ведомств, начиная от аудита существующих регламентов, их доработки, формирования технических требований, создания и сопровождения информационной системы и заканчивая обучением сотрудников. В наших проектах обычно решаются не очень стандартные задачи, порой даже просто уникальные, со значительной долей интеграционных аспектов. При этом мы в минимальной степени привязаны к продуктам, в том числе к разработкам “АйТи”, и практически не занимаемся вопросами аппаратной инфраструктуры и поставкой техники.

Что, на ваш взгляд, изменилось в реализуемых вами ведомственных проектах за последние годы?

Наверное, нужно сказать о росте масштабов и сложности проектов, уровня их ответственности. Но все же главное изменение видится в другом: раньше все проекты почти исключительно носили внутриведомственный характер, теперь же государство сформировало стандарты межведомственного взаимодействия. Во многом это произошло из-за реализуемого правительством курса на переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде. Облегчение взаимодействия между ведомствами дает мощный толчок к модернизации и самих информационных систем ведомств, что в конечном итоге поднимает производительность труда чиновников.

Наблюдатели отмечают, что, несмотря на внедрение такой автоматизации, с точки зрения пользователя, почти ничего не меняется: например, как был срок выдачи нового паспорта один месяц, так и остался.



Вадим Деянышев

Не могу согласиться с такой оценкой. В рамках реализации Ф3-210 задача сбора документов, необходимых для предоставления той или иной услуги, поэтапно перекладывается с гражданина на ведомство, и личное время точно экономится. При этом число операций у ведомства растет, а срок оказания услуги пока задается старыми регламентами. Ускорить этот процесс как раз и должна система межведомственного взаимодействия, но о реальном сжатии конечных сроков предоставления услуг можно будет говорить только после полной автоматизации регламентов. По крайней мере, для меня уже четко просматривается перспектива оказания ряда госуслуг без личного визита гражданина в то или иное ведомство. Например, таких как замена водительских прав при утере, их перевыпуск по истечении срока годности, отправление их заказным письмом, как это происходит в “глубоко информатизированных” европейских странах.

Можно уверенно предположить, что процесс такой автоматизации деятельности ведомств не очень прост и для них самих, и для вас, как исполнителя. Какие проблемы здесь выявились и как они решаются?

Проблем действительно много, и они непростые. Но главное — они действительно решаются, и можно точно сказать, что ситуация в целом становится лучше. Если еще полтора года и даже год назад представителям некоторых ведомств казалось, что перед ними ставят просто невыполнимые задачи, то сейчас практически все, несмотря на сложности, видят, что они реализуемы. Государство в лице Минкомсвязи сформировало понятные правила игры, которые су-

щественно экономят время, затрачиваемое на организацию межведомственного взаимодействия.

Пока, правда, все это отрабатывается на уровне федеральных ведомств, но процесс уже смещается на региональный и муниципальный уровни. И сейчас главная проблема заключается как раз в необходимости такого перехода. Здесь возникают некоторые сложности, в том числе из-за того, что количество переходит в некое новое качество. Ведь если раньше речь шла о десятках ведомств, то теперь число взаимодействующих сторон на порядок больше за счет включения в диалог региональных и муниципальных ОИВ. К тому же нужно учитывать расширение географии проектов. В ряде регионов до сих пор еще есть проблемы с организацией связи между различными органами госвласти.

Какие именно проблемы возникают? Как они проявляются?

Например — существенно разный уровень готовности ведомств или регионов к внедрению ИТ. Раньше государство фактически не имело системы измерения автоматизации того или иного ведомства и региона — это было отдано на откуп конкретному руководителю. Сейчас появились требования, в соответствии с которыми органы исполнительной власти различных уровней предоставляют информацию друг другу в электронном виде, а это позволило практически сразу выявить большинство недостатков внутренней автоматизации, которые теперь, естественно, необходимо устранять.

Одна из реальных проблем — нехватка кадров, особенно в регионах, где ИТ были не в особом фаворе. Оказалось, что деньги можно найти, в конце концов, “выбить” у федерального центра, а вот материализовать финансы в специалистов — сложно и долго. В результате мы видим на собственном опыте, как некоторые регионы существенно пересматривают свою политику в плане подготовки кадров и поддержки местной ИТ-отрасли.

Еще один актуальный вопрос — снижение стоимости проекта, трудоемкости работ. Поначалу главная задача для ведомства состояла в том, чтобы уложиться с решением задачи в заданный срок. И при этом, что называется, “не жалеть патронов”. А сейчас нужно не просто достичь цели, но и уложиться в разумные ресурсы, минимизировать их. Путь для ИТ хорошо известен: переход от заказных проектов к использованию тиражных решений, еще лучше — коробочных. Но для многих ведомств и регионов такой подход в значительной степени еще в новинку. К тому же, чтобы перейти к тиражным решениям, им самим нужно порой серьезно перестраивать свои бизнес-процессы, точнее, если говорить на языке структур, — регламенты.

Расскажите, как все это выглядит на вашем опыте работы.

Мы как раз сейчас закончили проект, начатый менее полугодом назад. Он является очень характерным и актуальным для многих жителей Москвы, а именно для автоладельцев. Речь идет об автоматизации всего комплекса услуг столичной ГИБДД, в том числе по постановке ТС на учет, выдаче ВУ, прохождению ТО, оплате штрафов. Сейчас проект уже работает в пилотном варианте в одном из крупных отделений города, потом будет распространен на все остальные. Задача была непростой, поскольку нужно было решить много вопросов по организации взаимодействия с другими ведомствами, в том числе и за рамками МВД.

Должен сразу сказать, что успех проекта (а пять месяцев — это очень короткий срок) был во многом обеспечен заинтересованностью в его реализации со стороны руководства московской ГИБДД, которое не просто исполняло указание сверху “перевести в электронный вид”, а усмотрело в нем реальную пользу и для всего ведомства, и для себя, как начальства. В частности, руководители сразу поняли, что повышается прозрачность всех процессов с точки зрения управления и оптимизации внутренних ресурсов. И за счет этого они получают новый инструмент реального управления своими сотрудниками, позволяющий существенно снизить трудоемкость операций, нагрузку на сотрудников ГИБДД и в конечном итоге повысить производительность труда и снизить коррупционную составляющую.

Вы сказали, что проект сделан для Москвы. Но ведь точно такие же задачи стоят по всей стране.

В том-то и дело! Сейчас задача автоматизации государственных структур заключается как раз в переходе с федерально-столичного уровня на более массовый регионально-муниципальный. И одна из проблем — сокращение расходов на проекты, переход на тиражные или хотя бы тиражируемые решения. Разумеется, московскую систему можно будет применять и в других субъектах федерации. Хотя при этом возникает довольно парадоксальная задача “антимасштабирования”: все же Москва — это регион-гигант, для других нужны несколько иные, более простые технологии.

В нашем арсенале уже есть такие решения. Разработана информационная система “Полтава-Госуслуги”, которая обеспечивает решение задач по переводу государственных, региональных и муниципальных услуг в электронный вид и обеспечению межведомственного взаимодействия между федеральными и региональными уровнями в обоих направлениях, а также межрегионального уровня. Сейчас мы активно предлагаем их заказчикам, демонстрируя при этом, как они могут существенно сократить сроки и средства при реализации своих ИТ-проектов.

Алексей Сабанов обращает внимание на актуальность защищенного Web-доступа и целого спектра решений в плане использования электронных госуслуг для обеспечения “жизненных вопросов граждан и организаций”. Растущую злободневность решений по организации ИТ-безопасности отмечает и Сергей Панов, добавляя к ним актуальность “полноценного электронного документооборота” и карточных программ типа “Универсальной электронной карты”.

Наталья Храмцовская, ссылаясь на опыт США и Великобритании, отмечает критичность дальнейшего нарастания объемов использования электронных документов и архивов. “В США уже столкнулись с тем, что имеющиеся технологии не позволяют эффективно управлять гигантскими объемами документов и информации, — констатирует она. — Нуж-

но не просто внедрять всё более мощные программно-аппаратные средства, но и менять законодательно-нормативную базу, пересматривать теорию и рекомендуемую практику делопроизводства и архивного дела”. Вместе с тем в ближайшей перспективе, по мнению специалиста, по-прежнему будут востребованы продукты “экономкласса” — особенно теми органами власти, которые только начинают осваивать ИТ. Но и спрос на более совершенные решения мирового уровня будет нарастать. Ведомствам потребуются мощные гибкие системы поддержки деловой деятельности, в том числе и для взаимодействия с гражданами и организациями. Госструктурам придется решать и проблему долговременного хранения юридически значимых государственных электронных документов, создавать государственные и муниципальные

электронные архивы. Нельзя, по мнению Натальи Храмцовской, игнорировать и облачные вычисления, которым “в ближайшее время будет уделено очень большое внимание”. Процесс перехода в облака “вряд ли будет безоблачным”, уверена Наталья Храмцовская, но “никто из ведущих разработчиков не станет игнорировать это направление развития, рискуя остаться без своего куса государственного пирога”.

ПО — свободное и не очень

Термин “свободное ПО” — несколько лукавый, это давно уже очевидно для специалистов. “Свободное” не означает “бесплатное”, “гибкое”, а тем более — безопасное и надежное. И соответственно проприетарное ПО отнюдь не всегда влечет за собой дороговизну лицензий, отсутствие гибкости и даже закрытость

кода. Очевидно ли это для российских чиновников? Вопрос. Правительство РФ, как известно, в свое время утвердило план перехода на свободное ПО (распоряжение 2299-р от 17.12.2010). Мы поинтересовались, каково отношение наших экспертов к СПО и инициативам правительства.

Наиболее полно и четко суммировала мнение профессионального сообщества по вопросу регулирования государства использования свободного или проприетарного ПО, на наш взгляд, Наталья Храмцовская: “Свободное ПО — всего лишь иная бизнес-модель получения прибыли от программного обеспечения, когда основные доходы поступают не от продажи лицензий, а от услуг по внедрению, поддержке, обучению. В соизмеримых по масштабу проектах итоговые затраты за-

ПРОДОЛЖЕНИЕ НА С. 34 ▶

Сервисы ФМС России по модели SaaS

О том, как облачная среда внедряется и используется в Федеральной миграционной службе России, рассказывает Никита Дергилёв, начальник управления департамента по работе с государственными структурами интегратора «Техносерв».

Какие задачи вы решали, используя облачные технологии?

Отмечу сразу, что в России в ближайшие пять лет в наибольшей степени будут востребованы частные облака. Это самым прямым образом подтверждают проекты, реализуемые «Техносервом» и другими интеграторами в последние два года. Все-таки полный уход во внешние облака — это риск с точки зрения безопасности. Не каждая компания, а тем более госведомство готовы делиться персональными данными, да еще с учётом правовых ограничений, накладываемых российским законодательством. Для российских компаний и ведомств частные облака на сегодня — не только новая эффективная технология, но и первый этап изменения методов работы ИТ-подразделения, когда оно становится способно вносить в деятельность компании серьёзный экономический эффект.

Но вернемся к вопросу. Среди самых интересных проектов в этой области надо назвать проекты для ФМС России. За последнее время для этого ведомства группа компаний «Техносерв» выполнила несколько проектов, в основе которых лежали модели облачных вычислений. Прежде всего нами реализован проект по созданию универсальной программной шины взаимодействия информационных систем ФМС России и системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Оперируя терминами облачных вычислений, можно сказать, что прочие ведомства в результате данного проекта получают от ФМС России сервисы по модели SaaS.



Никита Дергилёв

В 2011 г. «Техносерв» также для ФМС России спроектировал федеральный ЦОД в рамках работ по разработке проектных решений и программного обеспечения по ведению автоматизированной дактилоскопической идентификационной системы (АДИС). После реализации ЦОД позволит предоставлять сотрудникам ФМС России унифицированные сервисы. Таким образом, мы также можем говорить о реализации модели SaaS, но уже для внутренних пользователей.

Поясню, с 2010 г. «Техносерв» отвечает за создание унифицированного программного обеспечения территориального уровня. В рамках проекта разработано ПО, охватывающее все учётные ФМС России. (Ведомство отвечает за оказание гражданам нескольких услуг и функций, как-то: выдача внутренних и

заграничных паспортов, регистрация по месту жительства, выдача разрешений на работу и т. д. По каждой такой услуге есть свой регламент — порядок работы, соответственно есть и свой процесс. Унифицированное программное обеспечение позволяет оказывать все услуги из одного приложения.) В перспективе именно это ПО станет уникальной средой работы каждого сотрудника ведомства. Уверен, что в первую очередь не строительство вычислительных центров, а создание подобной программной платформы является шагом в сторону реального использования модели облачных вычислений.

В какой срок был реализован проект? Сколько было этапов и каких?

Проект по созданию универсальной шины был реализован в два этапа. В начале в 2010 г. был построен ЦОД, предоставивший программно-аппаратную платформу. В 2011-м выполнена разработка программного обеспечения. Унифицированное ПО создавалось в несколько этапов, ГК «Техносерв» принимает участие в двух последних (в 2010 и 2011 гг.). На текущий момент завершена разработка программного обеспечения, выполнено внедрение в нескольких регионах.

Кроме того, в прошлом году группой компаний «Техносерв» выполнено проектирование системы АДИС и разработка специального программного обеспечения.

Бывали ли интересные ситуации, сложности и проблемы при ведении проекта?

Наиболее сложным участком для нас стала разработка программной среды. В каждом случае необходимо было в рамках одного продукта решить широкий спектр задач. Потребовалось привлечь несколько команд аналитиков и системных архитекторов для первичного сбора требований и построения архитектуры программного обеспечения. Первые версии

требовали доработок, мы вскрывали ошибки, неочевидные при разработке менее централизованных и унифицированных продуктов.

Каков бюджет проекта?

Общий бюджет проектов исчисляется десятками миллионов рублей.

Когда ожидается окупаемость?

Думаю, что комплексный федеральный проект, решающий государственные задачи по упрощению общения граждан с государством, не меряется в стандартной терминологии окупаемости. Так как в рамках указанных проектов нами совместно со специалистами ФМС России создавалось новое решение, поэтому на этапе проектирования проводилось сравнение альтернативных вариантов построения информационных систем и т. п. Можно с уверенностью сказать, что альтернативные подходы оказывались дороже как на этапе создания, так и на этапе дальнейшего обслуживания и развития, что является совсем не маловажным фактором.

Есть ли планы по дальнейшему развитию облачной среды?

ФМС России — одна из самых активных государственных структур в процессе информатизации процесса общения с гражданами и развития системы межведомственного электронного взаимодействия. Однако о планах в этом направлении имеет право говорить только официальный представитель государственного заказчика. Могу лишь отметить, что за годы сотрудничества с ведомством ГК «Техносерв» получила большой опыт совместной работы в ФМС России, мы понимаем задачи заказчика, его бизнес-процессы, особенности ИТ-инфраструктуры, поэтому «Техносерв» готов и дальше участвовать в конкурсах, объявляемых ФМС России по развитию информационной среды ведомства.

ИТ и российский...

◀ ПРОДОЛЖЕНИЕ СО С. 33

казчиков на протяжении довольно длительного периода оказываются примерно одинаковыми при внедрении как проприетарного ПО, так и СПО». Соответственно государство, по мнению специалиста, заинтересовано «...не в том, чтобы дать преимущество одной бизнес-модели перед другой, а в стимулировании конкуренции на рынке ПО с целью получения более качественных продуктов по более низким ценам». Именно такую политику, напоминает Наталья Храмцовская, проводит Евросоюз, который за счет поддержки СПО оказал сильное давление на ведущих поставщиков лицензионного ПО. И при этом вовсе не намерен отказываться от их услуг — особенно после того, как в конкуренции с СПО они снизили цены и заметно смягчили условия лицензирования. Отмечает эксперт и дефицит российских разработчиков программного обеспечения, использующих модель СПО. По ее оценке, упомянутое распоряжение правительства не имело никаких серьезных последствий, и это хорошо, поскольку «попытки насильственного навязывания СПО государственным органам скорее способствуют дискредитации идеи СПО, чем её продвижению».

Мнение большинства других экспертов по данному вопросу совпадает с вышеприведенным: с одной стороны, все признают пользу СПО, с другой — констатируют необходимость взвешенного подхода к внедрению любого ИТ-решения, экономического расчета целесообразности на основании совокупной стоимости владения.

О движущих силах настоящего и будущего ИТ в госсекторе

Глобальным фактором, позитивно влияющим на информатизацию органов

российской власти, Вадим Деяньшев называет открытость современного мира. Именно глобальной открытостью, по мнению эксперта, и диктуется необходимость дальнейшей информатизации госсектора в целях повышения конкурентоспособности российского государства на мировом рынке, которая становится критически важной перед вступлением нашей страны в ВТО. Второй важный момент, отмечаемый специалистом, — низкая производительность труда в госсекторе, которую с применением ИТ можно повысить. К локальным позитивным факторам развития процесса информатизации госуправления Вадим Деяньшев относит, в частности, законодательные акты, регулирующие перевод госуслуг в электронный вид. Основной сдерживающий фактор, по мнению эксперта, — недостаточная развитость российской ИТ-отрасли в целом и дефицит квалифицированных кадров.

Тимур Меджитов согласен с коллегой: главный сдерживающий фактор — люди, кадры; но он эту проблему рассматривает в контексте руководства ИТ-проектами. По мнению эксперта, «нужны команды лидеров, которые готовы ставить глобальные задачи перед собой и другими...», а также «...управлять крупными и сложными проектами, позволяющими в сжатые сроки вывести органы власти на новый уровень работы с населением и на новый уровень внутренней эффективности». Серьезным позитивным фактором эксперт считает принятие законов и нормативных актов, связанных с переводом госуслуг в электронный вид. Его следствием, по мнению эксперта, является приход в госсектор ИТ-команд из коммерческого сектора и, как результат, — формирование новой ИТ-культуры, организация более значимых для населения и повышения эффективности работы госслужащих ИТ-проектов.

Александр Уланский, назвав «бурное развитие технологий» главным стимулом развития информатизации, основным сдерживающим фактором считает чисто технический — недостаточное развитие телекоммуникационной инфраструктуры в регионах.

Андрей Богомолов отмечает в первую очередь политическую волю руководства российского государства, запуск программ «Электронная Россия» и «Информационное общество», которые, по мнению эксперта, дают «существенный результат», ощущаемый в том числе и простыми гражданами. Второй положительный фактор, названный Андреем Богомоловым, — высокий уровень квалификации ИТ-директоров крупных ведомств, которые «четко понимают задачи и технически грамотно вырабатывают стратегию их решения».

Наталья Храмцовская тоже уверена, что главным движущим фактором информатизации госсектора является политическая воля руководства страны. Это особенно ясно проявилось, по мнению эксперта, в 2009—2010 гг., когда «первым лицам приходилось лично вмешиваться, чтобы не позволить «задемпфировать» реформы». Тесно связан с первым и второй по значимости фактор — стремление не отставать от ведущих стран мира в вопросах модернизации системы государственного управления. «Постепенно, по мере того как становится видна отдача, начинает играть роль и собственная заинтересованность государственных органов, а также давление, оказываемое на них обществом, ожидания и потребности которого в последнее время стремительно растут, — анализирует развитие ситуации Наталья Храмцовская. — Положительно сказываются последствия масштабной реформы законодательно-нормативной базы, в ходе которой ликвидированы основные препятствия, мешавшие внедрению ИКТ». Сдерживает же данный про-

цесс, по мнению эксперта, «непродуманность реформ, их несбалансированность, когда все внимание уделяется только одной стороне дела и игнорируются все прочие (необходимость совершенствовать деловые процессы внутри государственной машины, привести в соответствие с современными реалиями систему оплаты государственных служащих и т. д.)». В числе серьезных препятствий эксперт называет и коррупцию.

Вячеслав Елагин основным фактором расширения применения ИТ в государственном управлении России называет формирование информационного общества как такового, а предоставление государственных услуг в электронном виде рассматривает как составляющую этого процесса. Сдерживающим фактором, по мнению эксперта, является несовершенство правовой базы, особенно в контексте доступности предоставления услуг в электронном виде. Вместе с тем Вячеслав Елагин отмечает, что правительство уделяет совершенствованию нормативно-правового обеспечения серьезное внимание: «За последние два года правительство РФ приняло более 120 постановлений, так или иначе связанных с развитием электронного взаимодействия в органах государственной власти».

Несмотря на очевидную сложность и извилистость путей развития российской государственности, в последнее время появилось ощущение, что Россия возвращается на мировой государственный рынок — уже не в качестве одного из двух гегемонов, а как нормальное государство, конкурирующее с другими — в экономическом и политическом планах. Насколько ощущение соответствует действительности, мы убедимся, думается, в ближайшие 4—5 лет, но рассматривать дальнейшее развитие информатизации органов власти хочется именно в этом, позитивном контексте — и нам, и нашим экспертам. □