



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 352(470.5)

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
заместитель министра
Министерство регионального развития Пермского края, г. Пермь, бул. Гагарина, 10
Электронный адрес: piblus@appk.permregion.ru

В.В. ЧИСТЯКОВА, специалист департамента мониторинга
Администрация губернатора Пермского края, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14
Электронный адрес: vika_perm@list.ru

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПЕРМСКОГО КРАЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ

Статья описывает процесс информатизации деятельности органов государственной власти Пермского края, а именно развитие информационных систем, в настоящее время используемых всеми исполнительными органами края, а также администрациями муниципальных образований. Авторы предлагают возможные варианты интеграции существующих информационных систем, таких как система электронного документооборота, система управления проектами и др. в целях оптимизации их работы. Проводится оценка возможности внедрения того или иного варианта с выделением достоинств и недостатков.

Ключевые слова: Пермский край; информационная система; информатизация органов власти; система электронного документооборота; система управления проектами

Информатизация органов власти – системный процесс, включающий в себя множество элементов, как простых (внедрение офисного программного обеспечения, сервиса электронной почты), так и сложных, таких как внедрение информационных систем – совокупностей содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств [7]. Важным этапом процесса информатизации органов власти является появление универсальных информационных

систем, направленных на решение множества задач различного содержания и выполняющих функции нескольких отдельных информационных систем.

На сегодняшний день совокупность информационных систем органов власти настолько сложна и массивна, что нуждается в некотором упрощении через их унификацию и централизацию. В настоящее время в России существует успешный опыт интеграции государственных информационных систем, заключающийся в достижении сравнительно высоких показателей в области информационных взаимодействий, оказания услуг населению, автоматизации внутриведомственных процессов [1]. В данной статье рассматриваются основные элементы информатизации исполнительных органов государственной власти Пермского края, а именно информационные системы, имеющие общий характер и в настоящее время используемые всеми исполнительными органами края, а также большинством органов местного самоуправления.

Существующий способ внедрения и сопровождения данных систем повлек за собой дублирование информации, трудоемкость ее актуализации, сложность эксплуатации и обслуживания. С ростом их числа происходит излишнее усложнение информационно-технической базы, что, в свою очередь, способствует ослаблению контроля над полнотой и достоверностью размещаемой информации. Данная проблема может быть решена путем внедрения интеграционных механизмов в процессы функционирования информационных систем, а также проведения централизации администрирующих функций и ответственности органов власти за размещение информации.

Среди информационных систем, в последнее время использующихся в органах власти Пермского края, следует назвать следующие:

- интегрированная система электронного документооборота, архива и управления потоками работ в Администрации губернатора Пермского края, Аппарате Правительства Пермского края и исполнительных органах государственной власти пермского края (далее – ИСЭД) - информационная система, предназначенная для автоматизации процессов создания, обмена, обработки и хранения электронных документов, архивного хранения электронных документов и организации потоков работ [6];

- информационно-аналитическая система «Управление реализацией проектов, Программы социально-экономического развития Пермского края и Плана мероприятий Правительства Пермского края» на основе технологии Microsoft Project Server (далее – ИАС УП) – информационная система, предназначенная для ведения проектной деятельности, реализации целевых программ, «дорожных карт» и других объектов;

- информационно-аналитическая система Пермского края (далее – ИАС ПК) – система, представляющая собой хранилище данных о социально-экономическом положении и развитии субъектов Российской Федерации и Пермского края, а также система принятия управленческих решений [8];

- проект «Шаг к цели» - система блогов, размещенных в сети Интернет на домене ru.wordpress.com [5].

Выбор данных систем обусловлен значительным масштабом их внедрения в органах власти, а также существенным объемом размещаемой в них информации. По итогам проведенного нами исследования предлагаются варианты интеграции функций, выполняемых данными системами.

Для организации взаимодействия рассматриваемых информационных систем необходимо выделить элементы, имеющиеся во всех продуктах. Данные элементы, так или иначе, содержатся во всех системах, используемых в органах власти Пермского края, и именно они играют роль связующих звеньев. Такими элементами являются:

- система органов власти, как иерархическая структура, является наиболее устойчивым и в меньшей степени изменяемым элементом. При этом система органов власти должна рассматриваться как совокупность подразделений, имеющих четко сформулированные цели и задачи, а также как совокупность пользователей, которым необходим доступ к определенному набору инструментов и информации;

- система блоков, объединяющая исполнительные органы государственной власти в систему на основе направлений их деятельности;

- единый кодификатор целей – свод задач государственных органов исполнительной власти, распределенный между блоками и конкретными исполнителями. Все задачи кодификатора структурированы и имеют порядковые номера;

- проекты, целевые программы и непроектные мероприятия – структурированные планы действий органов власти, представленные в поэтапном виде с учетом ресурсов и показателей результативности. Все проекты, целевые программы и непроектные мероприятия имеют связь с Единым кодификатором целей;

- целевые показатели – результаты, планируемые по достижении задач Единого кодификатора целей, а следовательно, и проектов, целевых программ и непроектных мероприятий;

- свод документов и материалов, сопровождающих проектную деятельность: паспорта проектов, нормативно-правовые акты, презентации и различные информационные материалы;

- отчеты и планы, результаты мониторингов, позволяющие отслеживать текущую работу по реализации проектов, целевых программ и непроектных мероприятий.

Распределение данных элементов между информационными системами и вспомогательными ресурсами представлено следующим образом:

- 1) ИАС УП содержит в себе систему блоков, проекты, целевые программы и непроектные мероприятия, свод документов и материалов, сопровождающих проектную деятельность, отчеты и планы, результаты мониторингов;

- 2) ИСЭД аналогичным образом основан на структуре блоков (структура папок в разделе «Ящики»), системе органов власти, содержит свод документов и материалов, сопровождающих проектную деятельность, отчеты и планы;

- 3) ИАС ПК - целевые показатели и часть Единого кодификатора целей (пункты, имеющие целевые показатели);

- 4) «Шаг к цели» полностью основан на системе органов власти и Едином кодификаторе целей.

Выбор способа организации взаимодействия информационных систем зависит от многих факторов. В первую очередь это готовность потратить бюджетные средства на внедрение новых продуктов и взять на себя ответственность

за перестройку процесса работы большого количества сотрудников и их переобучение. Технологии установления взаимодействия описанных информационных систем могут быть различными. Данные способы различаются в зависимости от степени интеграции сервисов систем. Рассмотрим некоторые возможные варианты интеграции:

- использование единой информационной системы, включающей в себя исчерпывающий набор аналитических механизмов, приспособленной для ведения проектной деятельности и организации электронного документооборота;
- использование дополнительных служб, позволяющих внедрять процессы разных систем друг в друга;
- использование синхронизированных элементов («лоскутная интеграция» [2]);
- использование эталонного свода информации для регулярного ручного обновления.

Первый способ представляет собой использование одной информационной системы, включающей в свой состав практически весь функциональный инструментарий, необходимый для работы государственной служащего. Такая система может включать в себя такие сервисы, как работа с электронными документами (облачный сервис), интеграция с электронной почтой пользователя, система электронного документооборота, хранилище для различных типов данных, аналитический компонент, сервис для работы с проектами, элементы корпоративной социальной сети.

Реализация подобной информационной системы может быть осуществлена путем приспособления уже существующих продуктов или же путем внедрения нового, способного заменить ныне существующие. Достойным вариантом может стать ИАС УП, построенная на основе универсальной платформы Microsoft SharePoint, назначение которой – быстрое создание внутренних сайтов [9], основываясь на принципе «единого электронного пространства» [11]. Однако необходимо понимать, что данный способ предполагает полный отказ от существующей системы электронного документооборота в пользу аналогов, реализуемых на платформе Microsoft SharePoint. Из основных преимуществ проектного сервера в плане потенциальных возможностей работы с электронными документами можно выделить:

- возможность поиска объекта не только по атрибутам, но и по непосредственному содержанию;
- способность, как и ИСЭД, хранить большой многоструктурированный свод данных с разграничением прав доступа;
- в целом на сегодняшний момент ИАС УП является более устойчивой и более быстрой системой, чем ИСЭД, которая практически еженедельно подвергается остановке для производства технических работ и отличается нестабильностью работы;
- возможность организации автоматизированных процессов для сопровождения «жизненного цикла» документов.

Основным назначением MS SharePoint является быстрое создание внутренних сайтов. Поэтому он может быть основой и для блогов, социальных

сетей. Таким образом, система должна получить открытый сегмент, свободный для посещения СМИ и всех желающих лиц. Кроме того, система имеет возможность работы с данными электронных таблиц и их графическим отображением (графики, диаграммы), функциями и связями, поэтому аналитический компонент также может быть реализован в ИАС УП.

Попытки создать связующее звено между информационными системами органов власти Пермского края ранее предпринимались. В феврале 2012 года в качестве системы коллективной работы был внедрен «Портал коллективной работы органов государственной власти Пермского края», созданный, как и проектный сервер, на платформе Microsoft SharePoint. В первую очередь система предназначена для коллективного оповещения и взаимодействия сотрудников органов власти Пермского края путем предоставления новостных сервисов, интеграции с корпоративным сервером электронной почты, информационно-справочной системой контактов сотрудников. Однако ввиду многопрофильности используемой платформы на этом список возможностей, в том числе потенциальных, не заканчивается – система позволяет стать единственной платформой, связывающей все информационно-коммуникационные сервисы, используемые в органах власти, начиная с облачных сервисов работы с документами и заканчивая сложными информационными системами.

Сегодня портал коллективной работы связан с основными информационными системами и проектом «Шаг к цели» посредством обыкновенных гиперссылок, не включая их в свой состав, а лишь «собирая» все, чем могут пользоваться госслужащие в одном месте. Первоначальным шагом в реализации данного направления является объединение ИАС УП и портала коллективной работы, как систем имеющих единообразную основу. Коллективная работа исполнительных органов государственной власти Пермского края включают в себя, помимо всего прочего, и проектную деятельность. Объединение может быть организовано наподобие объединения проектного сервера и проектного портала, представляющие собой различные вкладки одного ресурса.

На сегодняшний день организация перехода информационных систем, представленная на портале, не отвечает требованиям мобильности и всеохватности. Осуществить переход с портала в информационную систему можно лишь на рабочем месте сотрудника – доступ к системе электронного документооборота и проектному серверу без дополнительных настроек с личной рабочей станции пользователя невозможен. Таким образом, портал коллективной работы не способен в настоящее время заменить подключения к удаленному рабочему столу, которым вынуждены пользоваться государственные служащие Пермского края, в случае необходимости выполнения рабочих обязанностей, находясь дома или в отъезде.

Внедрение единой системы – это самое идеальное и вместе с тем труднореализуемое на сегодняшний момент решение для организации работы. Сложность его внедрения состоит в необходимости инициирования длительного процесса смены порядка работы значительного числа государственных служащих Пермского края. Кроме того, это неизбежно вызовет отказ от уже сложившихся инструментов, на которые были затрачены немалые бюджетные средства. Повторное переобучение государственных служащих может

негативно сказаться на работе всей системы исполнительных органов власти, при условии относительно недавнего начала внедрения сложных информационных систем.

Итак, выделим основные достоинства и недостатки вышеописанного способа взаимодействия информационных сервисов.

Плюсы:

- единство и отказ от дублирования информации, всегда единый свод информации;
- нет необходимости регистрироваться на множестве ресурсов;
- единая система технической поддержки.

Минусы:

- невосполнимость ранее затраченных средств на создание информационных систем;
- отказ от привычного механизма работы, который долго устанавливался.

Иным способом организации взаимодействия информационных систем исполнительных органов государственной власти Пермского края является внедрение связывающих сервисов. Данный способ предполагает взаимную интеграцию информационных систем при сохранении их автономности. Такой способ взаимодействия представляет собой «спасательный», ускоренный способ работы с системами и оставляет за государственным служащим выбор наиболее удобно организовать свою деятельность.

Проектный сервер, созданный на основе Microsoft SharePoint Server, на сегодняшний день имеет техническую возможность интеграции с ИСЭД [3; 10], реализованной на платформе EMC Documentum. Еще с 2007 года использование специализированных служб позволяет пользователям просматривать репозиторий системы электронного документооборота, хранить документы, проводить поиск содержания и участвовать в процессах. С помощью интеграционных сервисов можно получать задачи по процессам документооборота в свод задач проектного сервера, а также получать доступ к папкам хранилища ИСЭД. Данные сервисы предоставляет собой набор веб-инструментов, которые можно использовать вместе с любым сайтом, построенным на основе SharePoint Server. Веб-инструменты обеспечивают прямой доступ пользователей через пользовательский интерфейс системы к содержанию, которым управляет Documentum Content Server. Таким образом, предоставляется возможность обзора данных «через одно окно».

Подобный подход не позволяет отказаться от использования большого количества информационных систем, однако может заметно упростить переход из одной системы в другую, включая время загрузки. В настоящий момент этому препятствуют такие условия, как ограниченность пользователей ИАС УП. По условиям договора обслуживания системы осуществляется поддержка не более чем трехсот пользователей системы. Для успешного внедрения и использования интеграционных сервисов необходимо изменить политику предоставления доступа, позволив максимальному числу пользователей работать с системой. При этом пользователь может и не являться руководителем/администратором проекта, непроектного мероприятия или целевой программы, а работать лишь с документами, пользоваться облачными сервисами.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие плюсы и минусы данного способа.

Плюсы:

- работа со всеми ресурсами из одного источника;
- удобство работы в условиях ограниченного времени, с использованием мобильных устройств;

Минусы:

- затраты не уменьшаются, количество информационных систем также не уменьшится.

Следующий способ организации взаимодействия информационных систем – синхронизация отдельных данных. В отличие от вышеописанного данный метод не предполагает синхронизации процессов, а только лишь их элементов. Для этого необходимо автоматизировать связь элементов, являющихся общими для разных систем. Для того чтобы эффективно организовать схему интеграции информационных систем, следует выбрать основную платформу, на которой будут размещены основные данные. Достоинством данного способа является отсутствие необходимости замены сведений в каждой системе по отдельности при ее актуализации. Однако количество систем и принципы организации их работы коренным образом не меняются.

Примером реализации данного способа может служить синхронизация проектных папок ИАС УП и ИСЭД. Еще совсем недавно найти материалы по всем проектам в одном месте не представлялось возможным: часть из них была сгруппирована в ИСЭД в папках соответствующих функционально-целевых блоков, часть – в папках отдельных органов власти, которые реализуют их [4].

Иным решением может стать создание базы данных, содержащей актуальный и эталонный свод информации для внесения в информационные системы. Такой свод информации не является основой для работы систем, к тому же он не имеет своей целью хранение полного свода всех необходимых данных. Обновление информации в данном случае производится вручную.

При изменении состава таких структур, как блоки органов исполнительной власти, органы государственной власти, государственные гражданские служащие, единый кодификатор целей, целевые показатели, проекты и документация к ним, информация об изменении должна немедленно отображаться в базе данных – этот свод будет эталоном для работы информационных систем. Для актуализации информации следует назначить определенные сроки (не реже раза в неделю).

Необходимость внедрения данной системы может быть обоснована следующими причинами:

- время отклика информационных систем на изменения в составе элементов в настоящее время может составлять месяцы;
- состав одних и тех же элементов в разных системах зачастую различен;
- внесение изменений происходит по заявкам каждого органа государственной власти по отдельности, иногда – по заявкам отдельных государственных служащих, ответственных за определенный проект или свод задач.

Рассмотрим основные достоинства и недостатки метода использования «эталонного» свода данных.

Плюсы:

- всегда актуальная и единая информация;
- единый центр внесения изменений во все системы.

Минусы:

- принципиально способ организации работы не меняется;
- отсутствует автоматизация.

Каждый из описанных способов интеграции может быть применен в органах власти Пермского края. В связи с тем, что существует возможность создания единой интегрированной информационной системы исполнительных органов государственной власти, включающей в себя сервисы электронного документооборота, проектного управления, аналитической оценки, планирования и ведения блогов, рекомендуется использовать именно этот вариант интеграции как наиболее эффективный. Эффективность данного способа заключается в исключении дублирования данных, экономии бюджетных средств (отказ от заключения договоров на внедрение и обслуживание с разрозненными подрядчиками), простоты актуализации информации. Таким образом, данный способ интеграции является наиболее приемлемым при существующем положении информационных систем в органах власти Пермского края.

Список литературы

1. *Анализ* российского опыта внедрения информационных систем, поддерживающих деятельность органов государственной власти // Ohufys государственной власти Ярославской области: офиц. портал. URL: http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/EROS/analiz1.htm (дата обращения: 18.08.2012).
2. *Интеграция* информационных систем [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gemini-systems.ru/index.php/finansovyj-sektor/13-integratsiya-informatsionnykh-sistem>. (дата обращения: 19.08.2012).
3. *Клиент* для SharePoint к EMC Documentum [Электронный ресурс]. URL: <http://russia.emc.com/solutions/samples/microsoft/sharepoint-client-documentum.htm> (дата обращения: 18.08.2012).
4. Красильников Д.Г., Якимов М.Н. Стандарт PMBOK и проектное управление в органах государственной власти Пермского края: приближение к идеалу // *Ars Administrandi*. 2011. № 3. С. 45-46.
5. *О проекте «Шаг к цели»* [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 20 июля 2011 г. № 58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *Об интегрированной* системе электронного документооборота, архива и управления потоками работ в Администрации губернатора Пермского края, Аппарате Правительства Пермского края и исполнительных органах государственной власти Пермского края [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 10 апр. 2009 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Об информации*, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Рос. газ. 2006. 29 июля. URL: <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> (дата обращения: 18.08.2012).

8. *Об установлении* расходного обязательства Пермского края на развитие Информационно-аналитической системы Пермского края [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 08 дек. 2012 г. № 74. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Что такое Sharepoint?* [Электронный ресурс] // Intranetno. URL: <http://www.intranetno.ru/sharepoint.html> (дата обращения: 18.08.2012).

10. *EMC Documentum* и *Microsoft Office SharePoint Server 2007* [Электронный ресурс]. URL: https://www.google.ru/#hl=ru&newwindow=1&safe=off&sa=X&ei=wSy6T6KzKOrf4QSaUMWeCQ&ved=0CAUQBSgA&q=Documentum+%D0%B8+SharePoint+Server+%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F&spell=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=a793fb52e2fa28b9&biw=1280&bih=851 (дата обращения: 18.08.2012).

11. *MS SharePoint* для автоматизации документооборота: портал // Intranetno. URL: <http://www.intranetno.ru/news/6601/> (дата обращения: 19.08.2012).