Система нормирования электронного государства

Версия 0.2
19 марта 2006

Анатолий Левенчук

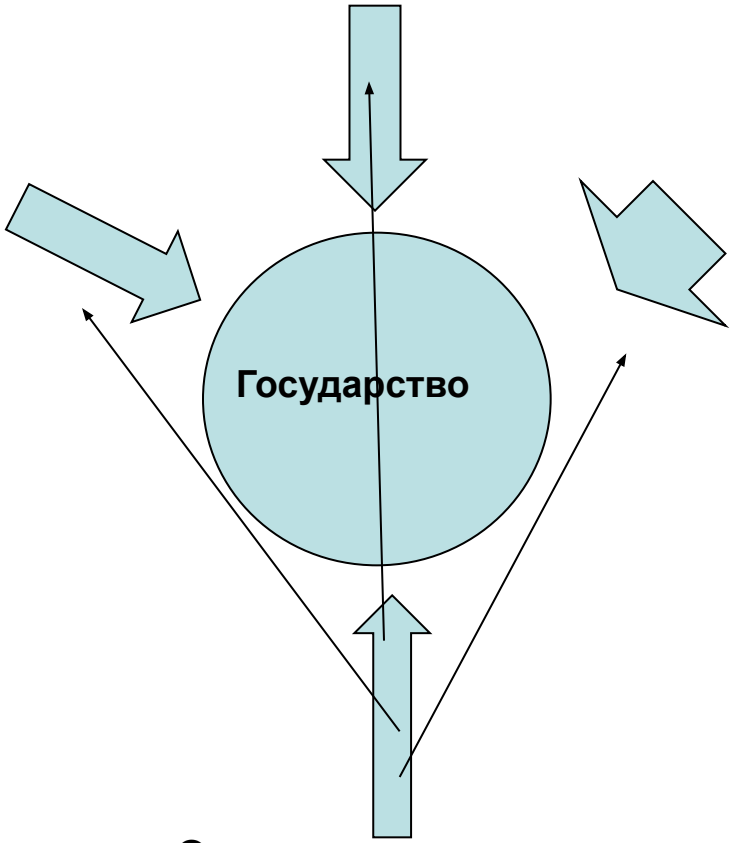
Государство как организация

- **Государство** как организация служит для защиты своих граждан от превратностей судьбы в 1. политической, 2. социально-экономической и 3. правовой сферах.
- **Государство** – это «сетевая» (неиерархическая по подчиненности, с несколькими потоками работ через каждый узел) организация государственных органов.

Точки зрения на государство

Социально-экономические цели:
«социальное государство»

Политические цели:
«демократическое государство»



Правовые цели:
«правовое государство»

Организационные средства:
«Государство как организация»

Качество государственного управления (качество организованности государства)

Качество государственного управления показывает, насколько хорошо государство организовано для достижения разнообразнейших целей, определенных его гражданами.

Показатели качества государственного управления отражают различные точки зрения граждан на государство (приводится по версии ООН):

- Политические цели в организации: незахват власти одной из групп
  - **Ориентация на консенсус (consensus-oriented)**
  - **Совместная работа граждан и власти (participation)**
  - **Отзывчивость реагирования на запросы (responsiveness)**
- Социальные цели в организации: перераспределение общественного богатства для достижения социальной справедливости
  - **Результативность, эффективность и экономичность (effectiveness and efficiency)**
- Правовые цели в организации: обеспечение свободы деятельности
  - **Равенство и недискриминация (equity and inclusiveness)**
  - **Верховенство права (rule of law)**
- Специфические организационные цели: обеспечить контроль граждан за деятельностью госорганов
  - **Прозрачность (trancparency)**
  - **Подотчетность (accountability)**

Электронизация моделирования в государстве

ИКТ улучшают качество госуправления (организованность государства) при замене следующих моделей с бумажных на электронные:

- самого государства и госорганов (оргмодель, модель госслужбы, финансирование и бюджетирование в госорганах, корпус НПА)
- Общественных секторов (модели «объектов управления» и учет данных для них)

За счет

- Увеличения скорости и сложности моделирования
- Увеличения объема учитываемых при моделировании данных
- Увеличения скорости принятия решений по результатам моделирования
- Обеспечение доступа граждан к моделям, данным для моделирования, результатам моделирования и принимаемых по результатам моделирования решений

Важно: ИКТ усиливает текущую организацию государства – хорошее в государстве станет лучше, плохое – ещё хуже. «Предохранителем» тут является только «гласность».

Опасности электронного государства

Существует множество теоретических результатов, доказывающих принципиальное ухудшение общественной жизни при попытках ей управлять, даже если и использовать для этого совершенные электронные управленческие модели (так, «электронный госплан» не лучше «бумажного госплана» также, как «электронный социализм» не лучше «бумажного социализма», «электронный тоталитаризм» не лучше «бумажного тоталитаризма»

Использование ИКТ может улучшать качество государственного управления (организацию государства для достижения поставленных гражданами целей), но жизнь граждан может быть улучшена при этом только в той мере, в какой граждане будут ставить разумные цели государству.

Так, если граждане поставят государству цели завоевать соседние народы, то ИКТ поднимут качество организации государства в этом направлении – но с печальными последствиями. Если граждане примут решение забирать 100% заработанного в целях перераспределения (государство развитого социализма), то последствия будут не менее печальными – хотя ИКТ этому могут лишь помочь.

Доступ граждан к информации государства (ИКТ-обеспечение «гласности») дает возможность обсуждения общественного и государственного устройства, и тем самым является «предохранителем» для появления негативных тенденций в деятельности государства (вплоть до предоставления гражданам достаточной информации для реализации их права на восстание).

Системы моделирования

- Объект 1: что моделируем
- Объект 2: модель (данные и алгоритмы)
- Организация: как организована деятельность моделирования
- Учет: где собираются, хранятся и обрабатываются данные и алгоритмы для моделирования и его результаты

Модель – это упрощенное представление какого-либо объекта, сохраняющее наиболее существенные черты его поведения.

Примеры систем моделирования в государстве:

- Система моделирования «населения» – система персонального учета населения
- Система моделирования «земли» – земельный кадастр
- Система моделирования «преступности» – система учета правонарушений

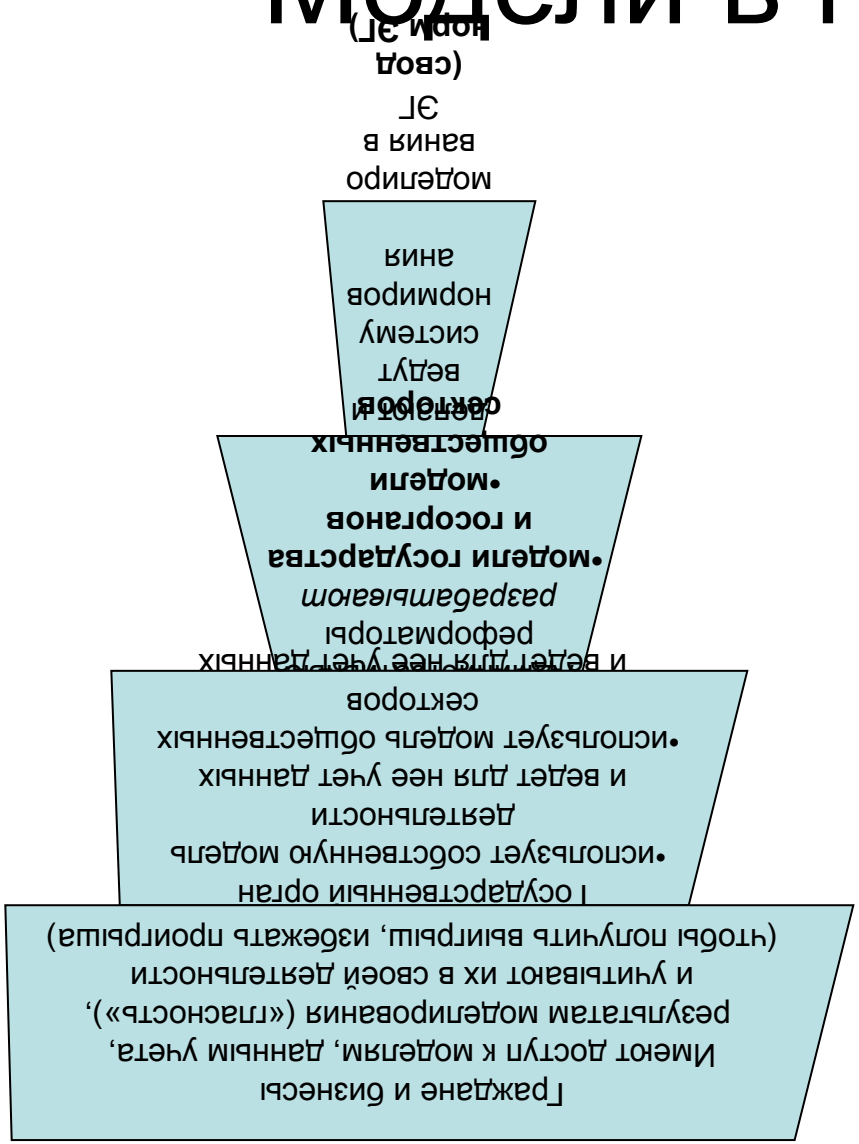
Модель в государстве легко найти по ведущемуся учету данных этой модели.

Электронное государство как институт моделирования госведомств и общественных секторов

В связи с электронным государством, понимаемым здесь как институты моделирования госведомств и вверенных им общественных секторов нужно рассматривать системы (и их пользователей):

- Систему нормирования электронного государства (строители модели, административные реформаторы)
- системы учета данных моделей госведомств и общественных секторов (госведомство)
- Аналитические системы, помогающие принимать решения на основе учетных данных (госведомство)
- Независимый аудит моделей (независимые от госведомства органы и граждане)
- Системы доступа граждан к данным моделирования, аналитическим системам госведомства и принятым решениям (независимые от госведомства граждане)
- Аналитические системы, помогающие принимать решения гражданам и другим ведомствам, на основе учетных данных (независимые от госведомства органы и граждане)

Модели в государстве



МЭРиТ – ЭР
•Цель: МЭРиТ – АР (совместно с госорганами) •Сейчас: госорганы и их контракторы самостоятельно (конфликт интересов!)
Госорганы по общественным секторам и географическим регионам
Граждане и бизнесы

Набор моделей госоргана

Симултрек* – это набор разных моделей, отражающих один объект с разных точек зрения.

1. Симултрек моделей собственной деятельности госоргана, как организации:

- Оргмодель – функции (показатели эффективности), оргструктура, процессы
- Модель госслужбы (люди и их компетенции)
- Модель ликвидности (бюджетирование самого госведомства)
- Модель IT (инфраструктура симултрека: сети и сервера, системный софт, приложения, рабочие станции и т.д.)

2. Симултрек моделей общественного сектора, вверенного госоргану:

- Модели общественных секторов
- Модели регуляторного бремени (сценирование и регулирование/дерегулирование: предложение нового законодательства). Внимание – тут конфликт интересов госведомства! Должны поддерживаться по линии административной реформы.

Симултрек – это прием трансляции спортивных телепрограмм, когда используется несколько камер, одновременно показывающих игровую ситуацию с самых разных точек зрения.

Организационная модель

Модель *организации* (деятельности) как системы включает в себя:

- Функциональное представление (цели и показатели их достижения)
- Процессное представление (поток работ и планирование ресурсов)
- Структурное представление (линии руководства, подразделения и рабочие места)

Оргмодель может быть у госоргана, Рабочей группы по ЭГ, отдельного подразделения госоргана и т.д.

Оргмодель используется в том числе специальным программным обеспечением планирования работ.

НИОКР по оргмодели (2006)

Продолжение работ ГУ-ВШЭ-2005:

- Стандартизировать представление модели (язык моделирования -- оргланг)
- Описать на оргланге верхний уровень онтологии госоргана
- Описать на оргланге государство как организацию госорганов
- Стандартизировать варианты view («отчеты» оргмодели)
- разработать методрекомендации, базовое программное обеспечение
- Опробовать в пилотных организациях
- Доработать Концепцию, нормативные акты

Дополнительно:

- НИР по функциональной модели (показателей БОР и переход к «проходу»)
- НИР по общему представлению для проектов (PMBoK), процессов (BPM), поручений (документооборот) и алгоритмов ресурсного планирования для него.

НИР по Концепциям для моделей:

- Госслужбы («управление талантами»)
- Финансы и бюджетирование госоргана

Набор моделей государства как *организации из госведомств*

Состав:

- Оргмодель государства (как организации госорганов)
- Модель инфраструктуры общего пользования ЭГ (указание на инфраструктурные организации)
- Модели по общественным секторам (указание на учетные системы в госорганах)

Для создания набора моделей государства как организации из госведомств нужно:

- Определить, кто разрабатывает и учитывает модель (МЭРиТ).
- создать оргмодель по разработке и ведению этого набора моделей
- Создать ресурсное обеспечение (учетный софт, персонал, бюджет)
- Обеспечить доступ граждан к этому набору моделей
- разработать модели, поддерживать и аудировать их

Система нормирования ЭГ. Свод норм электронного государства (СНЭГ).

Система нормирования электронного государства состоит из:

- **Организации**, в рамках которой работают **разработчики** отдельных **норм** (НПА разного уровня, регламентов, стандартов, инструкций, методических рекомендаций и т.д.), **сводящие** (поддерживающие целостность свода норм ЭГ), **утверждающие** нормы, описывающие электронное государство. Эта организация имеет собственную оргмодель, персонал, бюджет (сейчас – неформальная организация РГ по созданию ЭГ) и поддерживается госорганом, ответственным за государственное управление (сейчас – МЭРиТ).
- **Учетной системы** для структурированного свода норм электронного государства. Учетная система имеет свои данные (законы, ведомственные акты, регламенты и инструкции, стандарты и методические рекомендации и описание их структуры), IT-приложения, регламенты ведения учета. (сейчас – сайт www.elrussia.ru и сайт МЭРиТ для версий СНЭГ с разными статусами СНЭГ)
- Разработанные, сведенные, утвержденные до какого-то известного статуса и учтенные результаты работы: собственно свод норм электронного государства (сейчас версия 0.1 в статусе «утверждено заседанием РГ по созданию ЭГ в качестве рабочих материалов для использования в пилотных проектах ЭГ»).

Модель электронного государства охватывает требования:

- К учетным и аналитическим системам государства и госорганов (включая метаданные по общественным секторам и требования к нотариату и архиву)
- Доступа к моделям (учетным и аналитическим системам) и их данным (включая требования к порталу раскрытия)
- Аудиту моделей и их данных
- Оргмоделям моделирования, ведения учета и аналитической работе
- IT-модели (СПО, включая требования к электронной фельдпочте и инфраструктуре доверия)

Структура СНЭГ v.01 (март 2006)

- Нормы учета (плюс макетный софт)
- Нормы раскрытия (плюс макетный софт)
- Нормы оргмоделирования (плюс макетный софт)
- Нормы аудита
- Нормы программного обеспечения

- При понимании необходимости, но отсутствии отдельных норм в состав СНЭГ входят технические требования на их разработку.
- Нормы и стандарты по информационной политике не входят в СНЭГ.

Пилотные проекты модели общественных секторов

Результаты пилотных проектов – основные источники изменений в СНЭГ

Пилотные проекты также являются источником норм по моделям общественных секторов (в версии 0.1 СНЭГ таких норм пока нет).

Регламент учета результатов пилотных проектов (версия 0.1, март 2006г.):

- Предложения от «пилотов» фиксируются контрактором письменно в aeg_dev
- По необходимости следует очное обсуждение в ИАЭГ
- По результатам изменения вносятся в «рабочую версию» СНЭГ (elrussia.ru) кураторами раздела (учет, раскрытие, аудит – Агроскин).
- После утверждения Рабочей группой изменения вносятся в версию МЭГ на официальном сайте МЭРиТ со статусом «рекомендована к применению» (примерно раз в месяц).

Спасибо за внимание!

- www.elrussia.ruwww.elrussia.ru (www.iaeg.ru) – рабочая версия СНЭГ
- wiki.elrussia.ru – community of practice по ЭГ
- Org.libertarium.ru – comminty of practice по современным технологиям организациии
- Infopolit.ru – community of practice по информационной политике
- Сайт МЭРиТ – официальная версия СНЭГ
- community.livejournal.com/aeg_dev – дискуссия разработчиков СНЭГ в Живом Журнале