

**Трутнев Д.Р.
Чугунов А.В.**

ПОДГОТОВКА КАДРОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
В ОБЛАСТИ ЭЛЕКТРОННОГО
ПРАВИТЕЛЬСТВА: ВЗАИМОСВЯЗЬ
УРОВНЯ ИТ-КОМПЕТЕНЦИЙ
И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ

Аннотация

Создание электронного правительства невозможно без радикальных институциональных изменений на основе использования возможностей ИКТ (информационно-коммуникационных технологий). Инициирование и реализация таких изменений требует наличия у государственных служащих принципиально новых знаний и навыков. Однако большинство исследований образовательных потребностей в России фокусируются на оценке и повышении уровня квалификации в области использования технических и программных средств в текущей деятельности, а не на навыках, способствующих совершенствованию деятельности и реализации необходимых реформ. Это приводит к тому, что искажается представление о необходимом составе ИТ-компетенций разработчиков электронного правительства, формируются неадекватные ориентиры для систем повышения квалификации государственных служащих и, как следствие, снижается эффективность и результативность проектов создания электронного правительства в России.

Настоящая статья описывает состояние исследований ИТ-компетенций в мире, представляет исследования в этой области Центра технологий элек-

тронного правительства. Авторы попытались определить оптимальный, на их взгляд, состав необходимых компетенций, а также проанализировали связь между ИТ-компетенциями государственных служащих и результатами проектов электронного правительства. В заключение были сделаны выводы и даны предложения по улучшению сложившейся ситуации.

Авторы статьи полагают, что использование результатов описанных в настоящей статье исследований, показавших прямую зависимость результатов проектов от уровня ИТ-компетенций руководителей, позволит изменить подходы к формированию программ повышения квалификации государственных служащих, что приведет к увеличению эффективности и результативности проектов электронного правительства в России.

Ключевые слова: электронное правительство, ИТ-компетенции, государственные и муниципальные служащие, образовательные программы.

В настоящее время в России, как и во многих других странах, осуществляется внедрение технологий электронного правительства (далее – ЭП) в деятельность органов государственной власти. В 2010–2011 гг. в России завершился первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Необходимо отметить, что итоги этого этапа весьма неутешительны, о чем свидетельствуют не только публикации аналитических структур [1], но и выступления Президента России и Председателя Правительства.

Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», принятая осенью 2010 г., предусматривает ряд крупномасштабных проектов по построению ЭП и повышению эффективности государственного управления, однако позиции России в таких международных рейтингах, как E-Government Readiness Index, Worldwide Governance Indicator и др. [2; 3; 4], продолжают снижаться. Это отставание является следствием ряда причин, и в настоящее время происходит развитие методологий мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в деятельности органов власти с целью выявления этих причин и разработки мер по их устранению [5; 6; 7].

Одной из важных причин наблюдаемых в течение ряда лет, неудовлетворительных результатов проектов создания электронного правительства в России эксперты называют недостаточную ИТ-квалификацию государственных служащих.

Существующие и применяемые в настоящее время за рубежом методики оценки готовности к развитию электронного правительства в своем большинстве фокусируют внимание на уровне технической оснащенности и навыках использования офисных и прикладных программ в повседневной деятельности государственных служащих [8], и только некоторые из них – на специфических компетенциях, необходимых для успешной модернизации деятельности органов власти на основе эффективного применения потенциала современных информационных технологий [9].

Необходимость решения проблемы комплексного повышения квалификации госслужащих в области эффективного использования ИКТ признается на государственном уровне. Так, еще в 2009 г. Центр технологий электронного правительства СПбГУ ИТМО (далее – Центр), по заказу Федерального агентства по образованию и в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия», выполнил аналитический проект «Формирование концепции совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих в области использования современных ИКТ» [10], направленный на устранение имеющегося несоответствия уровня компетенций государственных служащих требованиям, предъявляемым к ним в связи с необходимостью перехода к оказанию государственных услуг в электронном виде. Этот проект стал началом целого ряда дальнейших исследовательских и образовательных проектов [11; 12], выполненных Центром в 2010–2011 гг. по заказу региональных администраций Санкт-Петербурга, Томской, Ленинградской и Воронежской областей, а также в процессе участия в международных проектах (EuropeAid, USAID, ENPI CBC), в рамках которых собирались и систематизировались данные о требуемом и имеющемся уровнях ИТ-квалификации государственных служащих, устанавливалась их связь с результатами реализуемых мероприятий в сфере создания ЭП (создание организационного, нормативного, технологического и других видов обеспечения ЭП) и проводилось необходимое обучение.

Помимо социологических исследований и анализа реализуемых проектов Центр постоянно осуществляет мониторинг развития и анализ качества нормативной базы, определяющей направления и темпы развития электронного правительства на уровне Российской Федерации и отдельных регионов. Основной, проверяемой в результате этих исследований, гипотезой является предположение о том, что существует оптимальный набор ИТ-компетенций, объективно обусловленный спецификой административных процессов, исполняемых государственным служащим и стоящими перед ним задачами их развития. Отклонение состава и уровня ИТ-компетенций служащего от необходимого для осуществления им тех или иных конкретных функций приводит к снижению результативности и эффективности иницируемых и управляемых им проектов.

Из определений электронного правительства, применяемых в ООН, Евросоюзе и РФ, а также анализа уже существующей практики явно следует, что применение ИКТ в органах власти без радикального изменения принципов и организации их административных процессов не может принести ожидаемых позитивных эффектов. Таким образом, помимо традиционного набора компетенций, необходимых для исполнения повседневных должностных обязанностей, государственные служащие, вовлеченные в проекты создания ЭП, должны обладать рядом новых компетенций в таких областях, как:

- применение системного подхода (согласованное управление развитием всех компонентов ЭП: целями, информацией, процессами, нормативной базой, технической инфраструктурой и персоналом);

- моделирование основных административных процессов с целью их анализа, оптимизации (реинжиниринга) и выявления их информационных потребностей;
- управление проектами создания и внедрения решений ЭП;
- управление рисками и организационными изменениями, связанными с применением ИКТ;
- управление качеством оказания электронных услуг, и др.

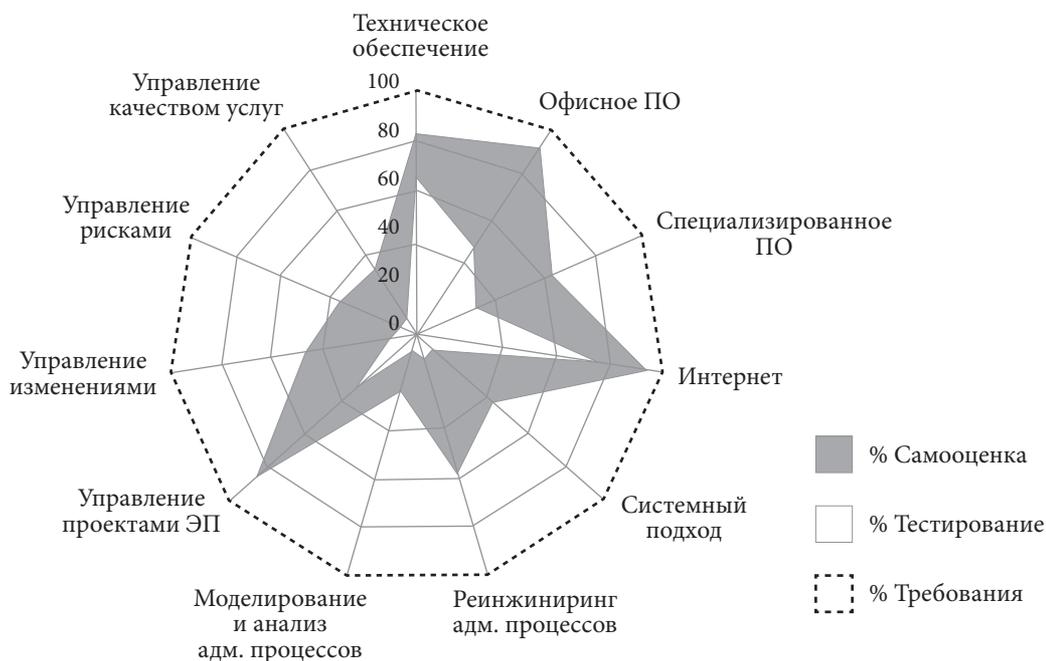
Результаты проводимых исследований показывают, что повышение ИТ-квалификации государственных служащих в настоящее время проводится в основном в сфере использования офисных и специализированных приложений в рамках имеющихся административных процессов и не направлено на развитие компетенций повышения общей результативности и эффективности деятельности за счет трансформации административных процессов на основе использования потенциала ИКТ.

Следует также отметить, что исследования выявили значительное различие между уровнем самооценки ИТ-компетенций государственных служащих (завышенной) и их объективной оценкой. Это явление можно объяснить отсутствием как практики регулярной и объективной их оценки, так и практики анализа потребностей в ИТ-компетенциях на рабочих местах.

Это приводит к тому, что имеющийся и формируемый в настоящее время состав и уровень ИТ-компетенций большинства государственных служащих не соответствует требованиям, определяемым уровнем сложности и разнообразием задач перехода к ЭП (рис. 1).

Рисунок 1

Уровень ИТ-компетенций государственных служащих



Исследования также подтвердили существование прямой зависимости результатов деятельности государственных служащих от уровня их ИТ-компетенций (табл. 1).

Таблица 1

Анализ взаимосвязи уровня ИТ-компетенций и результатов проектов внедрения электронного правительства

Основные признаки негативных результатов проектов электронного правительства	Недостатки в ИТ-компетенциях						
	Системный подход	Рейнжиниринг АП*	Моделирование и анализ АП	Управление проектами ЭП	Управление изменениями	Управление рисками	Управление качеством ЭП
Рассогласованность стратегических и оперативных целей	✓			✓			
Проблемы с индикаторами исполнения поручений	✓	✓		✓	✓		
Проблемы с требованиями к качественным характеристикам ожидаемых результатов				✓	✓		✓
Отсутствие методической поддержки	✓	✓		✓	✓		
Неустановление ответственности за исполнение	✓			✓		✓	
Неучет регионального контекста	✓				✓		
Трансляция требований по «вертикали» с повторением проблем	✓			✓			
Регламентация без оптимизации	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Отсутствие алгоритмов исполнения регламентов		✓	✓			✓	✓
Недостижение целей проектов	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
«Перехват» инициативы исполнителями				✓		✓	
Отсутствие системного подхода	✓			✓	✓	✓	✓
Превышение установленных бюджетов и сроков			✓	✓	✓	✓	

*АП – административные процессы

Среди основных причин сложившейся неудовлетворительной ситуации с ИТ-компетенциями государственных служащих можно выделить следующие:

- отсутствие одобренных на общегосударственном уровне методик выявления состава и уровня ИТ-компетенций, объективно требуемых в условиях перехода к ЭП и практики их применения;
- практика формирования индивидуального плана повышения квалификации государственных служащих на основе периодичности вместо своевременного приведения уровня ИТ-компетенций к объективно требуемому уровню;

- отсутствие практики формирования программ повышения квалификации и оценки их результативности и эффективности, основанной на оценке изменения степени соответствия ИТ-компетенций государственных служащих требуемому уровню;
- отсутствие единого информационного ресурса по теме повышения ИТ-квалификации государственных служащих (законодательство, методики, типовые учебные материалы, специализации учебных заведений, аналитика и т.д.).

В предложенной Центром Концепции совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих в области использования современных ИКТ были предусмотрены следующие основные положения, призванные исправить сложившуюся неудовлетворительную ситуацию и устранить причины ее возникновения:

1. Утверждение предложенной методики анализа и выявления состава и уровня ИТ-компетенций государственных служащих, необходимых для обеспечения достижения целей создания ЭП.
2. Установление обязательности применения утвержденной методики при обосновании потребности в повышении ИТ-квалификации государственных служащих и формировании программ повышения их квалификации.
3. Принятие необходимым условием прохождения аттестации государственными служащими наличие соответствия их уровня ИТ-компетенций требованиям, выявленным по утвержденной методике.

Предложенная Концепция была одобрена Федеральным агентством по образованию, но, по причине расформирования Агентства весной 2010 года, она, к сожалению, не была ни утверждена, ни принята к исполнению.

Следствием этого является продолжающееся усугубление ситуации в сфере подготовки специалистов требуемой квалификации, что подтверждается результатами наших последующих исследований. На наличие в России огромной кадровой проблемы в сфере создания электронного правительства обратил внимание вице-президент по инновационному развитию ОАО «Ростелеком» (организация, назначенная ответственной за создание инфраструктуры электронного правительства в масштабах всей Российской Федерации) Алексей Нащекин: «Специалистов, погруженных в тематику, не просто программистов, а консультантов, аналитиков, людей, понимающих предметную область, способных поставить задачу, мы по всей стране насчитали всего примерно 150 человек. Нужно создать единую систему, объединяющую все органы власти, предоставляющую доступ гражданам. Для этого нам необходимы тысячи специалистов по всей стране» [13].

Центр технологий электронного правительства СПбГУ ИТМО в инициативном порядке развивает и реализует разработанную им Концепцию в рамках своей исследовательской и образовательной деятельности и продолжает работу по следующим направлениям:

1. Непрерывный, комплексный мониторинг и анализ ситуации в сфере ИТ-компетенций государственных служащих, методов их оценки,

- влияния на результативность проектов ЭП, повышения квалификации в России и за рубежом.
2. Формирование и развитие моделей компетенций государственных служащих в сфере ИКТ, необходимых для инициирования и успешного управления проектами создания ЭП.
 3. Формирование и реализация образовательных программ по направлениям:
 - программы краткосрочного повышения квалификации сотрудников органов власти по спектру вопросов создания ЭП;
 - магистерская программа по профилю «Управление государственными информационными системами».

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы государственного управления: Информационный бюллетень / Центр анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. 2010. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://gos-expert.ru/news/212/?IBLOCK=6>
2. United Nations e-Government Survey 2010. Leaveraging E-government at a Time of Finance and Economic Crisis / UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm
3. Worldwide Governance Indicator / The World Bank [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
4. TI Corruption Perceptions Index / Transparency International [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
5. Статистика информационного общества в России: гармонизация с международными стандартами / Под ред. Л.М. Гохберга, П. Бох-Нильсена. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

6. Чугунов А.В. Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международный и российский опыт // Общественные трансформации и киберпространство: междисциплинарные исследования. Сборник научных статей. – СПб., 2009. С. 68–102.
7. Индикаторы информационного общества. 2010: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 314 с.
8. Training Needs for Civil Servants for E-Government Capability in Bangladesh: Report of the Collaborative Research Initiative between the Chief Adviser's Office, Government of Bangladesh, the United Nations Development Programme (UNDP), and the Monash University Graduate School of Business, Australia / Monash University. 2008. 243 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.a2i.pmo.gov.bd/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=317&Itemid=236
9. Fugini, M., et al. 2008. Why is True eGovernment still difficult to be achieved? / Fugini, M., Maggiolini, P., Nanini, K., Boselli, R., Cesarini, M., Mazzanzanica M. // IFIP 20th World Computer Congress, Industry Oriented Conferences, September 7–10, 2008, Milano. IFIP Advances in Information and Communication Technology, / Mazzeo, A.; Bellini, R.; Motta, G. (Eds.). 2008. Vol. 280.P. 11–20.
10. Трутнев Д.Р., Чугунов А.В. Подходы к повышению эффективности подготовки государственных и муниципальных служащих для реализации задач создания электронного правительства // Интернет и современное общество: Труды XIII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 19–22 октября 2010 г. – СПб., 2010. С. 242–247.
11. Рейтинг уровня использования технологий электронного правительства в субъектах Российской Федерации. Отчет о результатах исследования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://egov-center.ru/ru/library/biblio_100805
12. Использование информационно-коммуникационных технологий сотрудниками исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга как фактор готовности к внедрению электронного правительства. Отчет о результатах исследования (январь–февраль 2010 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.egov-center.ru/ru/library/biblio_100615
13. Всероссийский экспертный форум «Развитие информационного общества в России. Электронное правительство. Регион и муниципалитет», 25–26 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://is-forum.ru/index.php/ru/publications/interview/242-nashekin>