

## Отчет аудита на тему

### *„Могут ли выявленные проблемы и риски повлиять на повестку e-Преобразование управления?“*

#### I. АББРЕВИАТУРЫ

<b>ОЦПУ</b>	– Орган центрального публичного управления
<b>ЦПА</b>	– Центральная публичная администрация
<b>МАР</b>	– Международная ассоциация развития
<b>ВБ</b>	– Всемирный банк
<b>Способность ассимиляции</b>	– Absorptive capacity ( <i>en.</i> ) – способность учреждения воспринимать новую информацию (технологии, возможности), ассимилировать и применять для получения выгоды
<b>БРСП</b>	– Бюджетные расходы на среднесрочный период
<b>ЦЭУ</b>	– Центр электронного управления
<b>Cloud Computing</b>	– Современная парадигма (модель) поставки услуг ИТ из виртуальной среды
<b>НКеП</b>	– Национальная комиссия по e-Преобразованию
<b>Э-управление</b>	– Электронное управление
<b>ЕСМР</b>	– Enterprise Content Management Platform
<b>ЕПУ</b>	– e-Преобразование управления
<b>M-Cloud</b>	– Совместная технологическая платформа Правительства Республики Молдова, которая внедряется на основании Cloud Computing
<b>ГП „ЦСТ”</b>	- Государственное предприятие „Центр специальных телекоммуникаций ”
<b>МИТС</b>	– Министерство информационных технологий и связи
<b>ПеПУ</b>	– Проект „e-Преобразование управления”
<b>РАД</b>	– Project Appraisal Document от 07.05.2011 (Документ по утверждению Проекта)
<b>РОМ</b>	– Project Operations Manual от сентября 2011 (Операционное пособие Проекта)
<b>РРФ</b>	– Project Preparation Facility (период подготовки Проекта)
<b>Стратегическая программа</b>	– Стратегическая программа технологической модернизации управления ( <i>e-Преобразование</i> )
<b>ИС</b>	– Информационная система
<b>АИС</b>	– Автоматизированная информационная система

<b>ИСУДРЦПО</b>	– Информационная система управления документами и регистрацией в центральных публичных органах
<b>Стратегия „Электронная Молдова”</b>	– Национальная стратегия создания информационного общества – „Электронная Молдова”
<b>ИТ</b>	– Информационные технологии
<b>ИТК</b>	– Информационные технологии и коммуникации

## II. Обобщение

Счетная палата инициировала аудит ИТ с элементами эффективности процесса е-Преобразование управления в Центре электронного управления и, при необходимости, в Государственной канцелярии и некоторых подведомственных учреждениях для установления, если при внедрении предусмотренной деятельности за период октябрь 2010 - август 2012 существовали проблемы и риски, которые ограничили/или могут повлиять в будущем на достижение установленных целей по модернизации публичных услуг и повышению эффективности управленческой деятельности, и если это так, какие действия необходимо предпринять Правительству для получения запланированных результатов.

Аудит основывался на выявлении проблем и рисков, связанных с процессом е-Преобразования управления. На основании накопленных доказательств был составлен настоящий Отчет на тему „Могут ли выявленные проблемы и риски повлиять на повестку е-Преобразование управления?“

Стратегическая программа была утверждена Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011. Утверждение документа является условием Соглашения по финансированию между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для реализации повестки по электронному преобразованию управления. Программа предусматривает применение положений Стратегии „Электронная Молдова" и Концепции электронного управления.

Документ устанавливает цели процесса е-Преобразование и предоставляет унифицированное видение по модернизации публичных услуг и повышению эффективности деятельности Правительства посредством информационных технологий. Вместе с тем Стратегическая программа дает основу для координированного подхода к интеллигентным инвестициям в ИТ и повышения возможностей ИТ в государственном секторе.

Стратегическая программа предполагает осуществление интеллигентных инвестиций в информационные технологии, ИТ должны широко использоваться в государственном секторе, способствуя:

- модернизации публичного сектора на благо граждан и развитию динамичного и конкурентоспособного частного сектора путем перевода в цифровой формат публичных услуг к 2020 году;
- повышению прозрачности и эффективности процесса управления путем интегрирования рационально используемых информационных технологий органами центрального публичного управления и предоставления правительственных данных публичного характера;
- снижения затрат, связанных с использованием информационных технологий в публичном секторе.

Стратегическая программа е-Преобразования будет способствовать достижению целей, установленных в Программе деятельности Правительства “Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие” на 2011-2014 годы, Стратегии реформы центрального публичного управления, Национальной стратегией по предупреждению и борьбе с коррупцией, Национальной стратегии создания информационного общества – „Электронная Молдова”, Концепции электронного правления, Законе о прозрачности процесса принятия решений, Законе о доступе к информации и планах институционального развития центральных публичных органов.

Проект „е-Преобразование управления”, финансируемый Всемирным банком посредством кредита в размере 20 млн. долларов США, вступил в действие 28 сентября 2011 года. Подготовка ПеПУ длилась с октября 2010 года до октября 2011 года, переговоры по Кредитному соглашению были завершены 29 апреля 2011 года, ПеПУ был утвержден Административным советом Всемирного банка 9 июня 2011 года и ратифицирован Парламентом Республики Молдова 28 июля 2011 года.

ПеПУ структурирован по 2 компонентам: 1) База, благоприятствующая для е-Преобразования управления (*Программы обучения, законодательная и нормативная база и политики*); 2) Э-услуги для граждан и бизнеса и современная технологическая инфраструктура для Правительства.

ПеПУ нацелен на реализацию действий, связанных с выполнением Стратегической программы, и содержит деятельность на период 2011-2016 годов.

ЦЭУ является основным исполнителем по реализации повестки е-Преобразования, который активно вовлечен и уже зарегистрировал важный прогресс в реализации действий, связанных и относящихся к соответствующему процессу.

*Исходя из того, что Стратегическая программа находится на начальном этапе, невозможно и избегали анализа реализации целей или определения достижений и выполнения, были оценены лишь тенденции, препятствия, проблемы и риски. Так, констатации аудита можно классифицировать по категориям:*

**Важная деятельность, которая была упущена или запланирована/реализована с опозданием:**

Не был проведен комплексный анализ результатов, проблем и ограничений по реализации Стратегии „Электронная Молдова”.

Не была проведена полная инвентаризация ресурсов и информационных систем для анализа данных и соответствующего их использования.

Не был проведен анализ способности ассимиляции учреждений, вовлеченных в реализацию Стратегической программы, в том числе основных поставщиков и получателей данных.

## **Непрерывность деятельности и взаимозависимость с другими проектами/программами:**

Стратегическая программа, представляющая третий этап электронного управления и электронной демократии из Стратегии „Электронная Молдова”, должна материализоваться в мероприятия по обеспечению непрерывности действий и принести результаты от приложенных усилий. Здесь важным фактором является продуктивное сотрудничество между сторонами, ответственными за соответствующие этапы. Наличие перекрывающихся действий (например, правительственный портал, оборот электронных документов) и отсутствие детального анализа по реализации Стратегии „Электронная Молдова” свидетельствуют о низком уровне непрерывности действий, что не позволило полностью получить выгоду от предыдущих достижений, логично продолжить незавершенное и исключить аналогичные ошибки.

Так, Стратегическая программа представляет собой одно из измерений реформирования публичного управления, инициированного Правительством, имея деятельность и цели, относящиеся к другим программам, начатым в данной области. В этих условиях прямая зависимость от других реформ и хода выполнения секторальных стратегий является важной. Так, оцифровка публичных услуг возможна и допускается только в случае процессов, уже подвергнутым реорганизации (реинжиниринг). Являясь сложным процессом, реинжиниринг охватывает все аспекты деятельности учреждения и предполагает реформирование деятельности учреждений и документирование всех этапов бизнес-процессов, соответственно, нуждается в комплексной базе по регулированию, которая находится в процессе разработки/завершения.

Исходя из низкого уровня обеспечения области ИТК стандартами, положениями и нормативными актами, при реализации многих действий встречаются препятствия, будучи невозможным обеспечить непрерывность подхода и проверку контроля выполнения. Так, для некоторых важных областей используются стандарты и передовые практики, которые не были согласованы и приняты для применения в установленном законодательством порядке. В условиях децентрализации ответственностей, в том числе путем создания подразделений e-Преобразования, наличие комплексной законодательной базы, стандартов и положений является обязательным условием для успешной реализации деятельности, связанной со Стратегической программой.

## **Улучшение мониторинга и управления Стратегической программой:**

Несмотря на то, что часть рисков, связанных с реализацией ПеПУ, были выявлены и включены в РАД, они нацелены собственно на деятельность проекта, не представляют циклический процесс управления и не обеспечивают охват Стратегической программы и относящихся к ней видов деятельности. В этом контексте является обязательным внедрение процессов менеджмента рисков на всех уровнях.

В настоящее время имеются значительные недостатки в обеспечении нормативными актами и положениями в областях ответственности консультантов ЦЭУ. В условиях, когда консультанты ЦЭУ вовлечены в различную деятельность и не все их решения достаточно документированы, не может быть обеспечена непрерывность и последовательность в принятии решений. В этом контексте, исходя из того, что ЦЭУ является публичным учреждением в процессе формирования, необходимо консолидировать его институциональную базу путем разработки положений и внутренних методологических норм, которые охватят весь аспект деятельности, связанной с реализацией Стратегической программы.

### **Оценка эффективности и ожидаемый результат**

Правительство путем утверждения повестки е-Преобразование, которая призвана дополнить процессы реформирования в рамках публичного управления, установило достаточно смелые общие и специфические цели. Для оценки результата реформ, доказательства достижения целей и возможности оперативного вмешательства в реализацию действий Стратегической программы, необходимо установить комплексную базу показателей эффективности и прогресса, с надежными инструментами по сбору и анализу, которые будут соотнесены и соединены с показателями на уровне отрасли, области, а также с программами международного партнерства.

### **Соблюдение графика по реализации действий ПеПУ:**

Вследствие широкого спектра внешних и внутренних факторов, которые имеют прямое влияние на соблюдение предусмотренных сроков по реализации действий, установленных в документах по утверждению ПеПУ, большинство действий были значительно перемещены во времени, представляя, в свою очередь, причину для задержки других действий. Среди основных факторов отмечаем: незапланированное расширение сроков получения заключений „без замечаний” со стороны ВБ, недостаточное вовлечение публичных органов в процесс реформирования и сотрудничества с ЦЭУ, некоторые новые и малознакомые области (*например: Cloud Computing*), необходимость институциональной консолидации ЦЭУ и др. Эти задержки были материализованы и могут наблюдаться из низкого уровня выплат. Так, значительная деятельность, установленная международными экспертами на этапах концептуализации и формирования проекта, была

реализована с опозданием или в настоящее время находится в процессе реализации.

В настоящее время договорные обязательства по услугам по консультации превышают размер запланированных расходов для функционирования ЦЭУ в целом. Исходя из необходимости постепенного перехода на финансирование ЦЭУ за счет экономии, полученной от использования совместной правительственной платформы, задержки при внедрении платформы M-Cloud и необходимость разработки методологии соответствующего расчета, комбинированная с повышенным уровнем расходов на консультационные услуги, могут создать препятствия в обеспечении непрерывности функционирования ЦЭУ и содержания консультантов.

Исходя из вышеуказанного, процесс реализации повестки e-Преобразования, который является комплексным и многомерным, требует особого внимания и повышенного мониторинга для преодоления имеющихся проблем и корректировки действий таким образом, чтобы были минимизированы сопутствующие риски и обеспечено достижение конечных целей.

**Несмотря на то, что во многих случаях действия осуществляются с опозданием, имелись некоторые первичные упущения, процесс начинает получать явную позитивную динамику, что может вдохновить заинтересованные стороны приложить повышенные усилия для поддержки Программы и относящихся к ней действий для продвижения ценностей и принципов, стоящих в основе реформ. Так, реализованные и находящиеся в процессе выполнения действия могут и должны быть использованы для воодушевления публичных органов к принятию и активному участию в процессе реформирования и модернизации.**

### III. Введение

Необходимость технологизации и автоматизации процессов принятия решений была среди задач и программ управления, начиная с прошедшего века, однако каждый раз полученные результаты были ниже ожидаемых. Своими решениями исполнители устанавливают амбициозные цели, которые значительно превышают реальный потенциал реализации, планируя существенные суммы финансовых средств. Параллельно имелось множество отраслевых и институциональных проектов, финансируемых при поддержке доноров и зарубежных партнеров. По причине множества объективных и субъективных факторов преимущественно не были достигнуты ожидаемые результаты, а руководящие лица не вмешивались посредством действий по немедленной их корректировке. Хотя было известно о негативном влиянии стагнации реформ на функционирование государственных органов и как результат, на развитие всех секторов государства, не были сделаны комплексные анализы причин неудач и их последствий. Так, недостаточное вовлечение руководящих лиц привело не только к упущенным целям и неэффективно использованным ресурсам, но и к значительным недостаткам и нарушениям в области регулирования сектора ИТК. В этих условиях любой проект в области ИТК, независимо от профессионализма вовлеченных сторон, подвержен значительным неотъемлемым рискам и не может гарантировать максимальную выгоду.

Несмотря на то, что Стратегией „Электронная Молдова”<sup>1</sup> установлено множество важных задач, низкий уровень выполнения предусмотренных мероприятий привел к отсутствию видимого прогресса. Одна из основных задач указанной Стратегии была установлена Постановлением Правительства №255 от 09.03.2005 (*Электронное управление и электронная демократия*) и регламентирована Постановлением Правительства №733 от 28.06.2006<sup>2</sup>.

Планами мероприятий по реализации Стратегии „Электронная Молдова”<sup>3,4,5</sup> были установлены меры (*в том числе те, которые связаны с внедрением электронного управления и электронной демократии*), которые в большинстве не были выполнены или реализованы частично. В результате большинство соответствующих мероприятий в рамках Стратегии были приняты или включены в мероприятия и задачи, позже утвержденные

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства №255 от 09.03.2005 „О Национальной стратегии создания информационного общества – „Электронная Молдова” (далее – Стратегия „Электронная Молдова”);

<sup>2</sup> Постановление Правительства №733 от 28.06.2006 „О Концепции электронного правления” (далее – Концепции электронного правления);

<sup>3</sup> Постановление Правительства №255 от 09.03.2005;

<sup>4</sup> Постановление Правительства №606 от 01.06.2007 „О некоторых мероприятиях по внедрению Национальной стратегии создания информационного общества – „Электронная Молдова” в 2007 году”;

<sup>5</sup> Постановление Правительства №476 от 27.03.2008 „О некоторых мерах по внедрению Национальной стратегии создания информационного общества – „Электронная Молдова” на 2008 год”.

Правительством. Так, в целях выполнения ст.2 Закона №173 от 28.07.2011 о ратификации Финансового соглашения между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития по реализации Проекта „е-Преобразование управления”, положений Стратегии „Электронная Молдова” и Концепции электронного правления Правительство Постановлением №710 от 20.09.2011<sup>6</sup>:

- утвердило Стратегическую программу технологической модернизации управления (*е-Преобразование*);
- установило, что:
  - процесс внедрения Стратегической программы должен координироваться НКЕП и обеспечиваться Государственной канцелярией совместно с ЦЭУ<sup>7</sup>, МИТС, другими министерствами и центральными административными органами;
  - министерства и центральные административные органы должны: **а)** разработать годовые планы по достижению целей е-Преобразования управления, в том числе по модернизации публичных услуг и повышению эффективности управления через информационные технологии (ИТ); **б)** назначить лиц (*на уровне заместителей министров*), которые в сотрудничестве с координатором по е-Преобразованию, ИТ-менеджерами и управлениями по анализу, мониторингу и оценке политик будут ответственны за реализацию указанной Стратегической программы;
- контроль за выполнением соответствующего постановления был возложен на Государственную канцелярию.

Вместе с тем, согласно Концепции электронного правления, ее внедрение должно осуществляться постепенно, в три этапа. Начиная с 2010 года, было запланировано выполнение третьего этапа. Для каждого из этих этапов были установлены конкретные задачи по внедрению.

В обычном порядке, все эти три этапа должны рассматриваться в непрерывном ансамбле последовательной и дополняющей деятельности, однако фактически от большинства незавершенных или частично завершенных мероприятий отказались, а результаты завершенных действий не осваиваются должным образом.

Отмечается, что не был проведен комплексный анализ результатов мероприятий Стратегии „Электронная Молдова” для выявления возможностей, ограничений и исключения аналогичных ошибок. Фактически Проект „е-Преобразование управления” и Стратегическая программа должны составить материализацию действий МИТС и Правительства для выполнения

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства №710 от 20.09.2011 „Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)” (*далее - Постановление Правительства №710 от 20.09.2011*);

<sup>7</sup> Постановление Правительства №392 от 19.05.2010 „О создании Центра электронного управления (е-Преобразование)” (*далее - Постановление Правительства №392 от 19.05.2010*).

третьего этапа важного компонента Стратегии „Электронная Молдова”, а именно – внедрение электронного управления и электронной демократии.

Так как для выполнения мероприятий, связанных с реализацией первых двух этапов Стратегии „Электронная Молдова”, ответственным было назначено в основном МИТС, уровень его сотрудничества на третьем этапе с ЦЭУ и Государственной канцелярией является одним из основных факторов обеспечения непрерывности процесса создания информационного общества. Отмечается, что уровень сотрудничества может быть улучшен для исключения нежелаемых результатов.

Наиболее красноречивым примером в этом отношении является стагнация утверждения Положения о регистрации государственных автоматизированных информационных систем и ресурсов<sup>8</sup>, в результате чего нельзя было провести инвентаризацию ресурсов и информационных систем (*информационная система разработана и не может быть запущена в промышленную эксплуатацию с 2008 года*), необходимую для деятельности внедрения начального этапа Проекта “е-Преобразование управления”, что имело негативное влияние на выполнение других видов деятельности.

В результате низкой эффективности, достигнутой в рамках Стратегии „Электронная Молдова”, Правительство утвердило новый подход реформирования процесса е-Преобразования управления путем формирования нового публичного учреждения, подведомственного Государственной канцелярии - ЦЭУ<sup>9</sup>, в целях улучшения качества управления путем интенсивного применения информационных технологий и коммуникаций. Так, деятельность Стратегической программы связана преимущественно с областями, связанными с функционированием органов центрального публичного управления и является составной частью процесса реформирования публичного сектора и публичных услуг.

Инициатива Правительства по технологической модернизации начала материализоваться с этапов переговоров с кредиторами и международными донорами<sup>10,11</sup>, с подготовки ПеПУ (*реализованного при поддержке Всемирного банка, PNUD и другими партнерами*). Так, вследствие новой области, сложности подходов, неблагоприятной ситуации в области ИТК и формирования новой команды начальные этапы длились дольше предусмотренного периода, таким образом, были допущены упущения и отсрочки по реализации мероприятий, установленных в РАД. В результате только 20.09.2011 была утверждена Стратегическая программа

---

<sup>8</sup> Постановление Правительства №562 от 22.05.2006 „О создании государственных автоматизированных информационных систем и ресурсов”;

<sup>9</sup> Постановление Правительства №392 от 19.05.2010;

<sup>10</sup> Закон Республики Молдова №223 от 17.09.2010 „О ратификации Авансового соглашения между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для подготовки Проекта „е-Преобразование управления”;

<sup>11</sup> Закон №173 от 28.07.2011 „О ратификации Финансового соглашения между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для реализации Проекта „е-Преобразование управления” (*далее - Закон №173 от 28.07.2011*);

технологической модернизации управления<sup>12</sup>, а 26.01.2012 – План действий на 2012 год<sup>13</sup>.

Для реализации задач е-Преобразования управления Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011 были установлены 13 мероприятий, которые должны быть реализованы путем осуществления 25 мероприятий/ожидаемых результатов, распределенных по этапам внедрения на период 2011-2020 годов, для которых было определено множество ответственных лиц, а по 22 из этих мероприятий/ожидаемых результатов ответственными были назначены Правительство, Государственная канцелярия или ЦЭУ.

Правительство установило годовые действия по реализации этих задач путем утверждения Плана действий по внедрению Стратегической программы технологической модернизации управления<sup>14</sup>. Из 29 действий, предусмотренных на 2012 год, на момент окончания аудиторской миссии была завершена примерно половина, часть из них находится в процессе реализации или на этапе завершения, с отклонениями от графика реализации. Это было допущено в результате недостаточного мониторинга Программы и недостаточности корректирующих действий, которые в свою очередь связаны с множественными факторами, которые не проконтролированы соответствующим образом. Из основных факторов отмечаем: задержки при получении согласований от ВБ, неблагоприятная ситуация в области ИТК, недостаточное вовлечение ответственных сторон, зависимость от других действий по реформированию в стране. Мотивы, вследствие которых риски не управляются, хотя и имеют различную природу, часто имеют субъективные аспекты, должны контролироваться и быть исключены.

Основным инструментом для предотвращения и исключения нежелательных ситуаций и минимизации их влияния является менеджмент рисков, который не внедрен на уровне подразделений по внедрению, проектов и учреждений. Так, Государственная канцелярия должна оценить и определить приоритетные действия на 2013 год и представить Правительству для утверждения до конца 2012 года. Включение в настоящий Отчет выявленной деятельности будет способствовать получению лучших результатов и исключению некоторых ситуаций риска.

До настоящего времени усилия по внедрению Стратегической программы осуществляются в соответствии с положениями Постановления Правительства №44 от 26.01.2012 и финансируются в большей части из бюджета ПеПУ. Для укрепления приложенных усилий по выполнению Стратегической программы необходимо дополнить области деятельности и

---

<sup>12</sup> Постановление Правительства №710 от 20.09.2011;

<sup>13</sup> Постановление Правительства №44 от 26.01.2012 „Об утверждении Плана действий на 2012 год по внедрению Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)” (далее – Постановление Правительства №44 от 26.01.2012).

<sup>14</sup> Постановление Правительства №44 от 26.01.2012.

действия для устранения появившихся препятствий по реализации запланированных действий.

Аудит ИТ является независимым инструментом для оценки как управлением активами ИТК, так и их эффективностью, экономичностью и результативностью. Так, в рамках аудиторских миссий Счетная палата установила патологическую цикличность проблем в области ИТК. Несмотря на то, что относительно ранее выявленных проблем были информированы ответственные лица, они не приняли строгих мер для устранения соответствующих проблем, эффект не был найден в инициативах учреждений на межведомственном уровне. В результате проекты любого диапазона, направленные на область ИТК, подвержены некоторым неотъемлемым рискам и требуют отдельного подхода, а также больше концентрированных средств.

Другими важными проблемами, которые влияют на консолидацию области ИТК, являются низкие знания персонала в области современных технологий и сопротивление к изменениям, все процессы жизненного цикла проектов в отрасли требуют интенсивного надзора. Вследствие недостаточного описания бизнес-процессов и сложной логической структуры, их автоматизация требует значительных усилий и не позволяет достичь ожидаемого результата. Проекты, направленные на автоматизацию процессов, которые не подвергнуты реинжинирингу, являются недостаточными и обычно не материализуются в надежные решения. В условиях, когда комплексные действия по созданию законодательной, нормативной базы и стандартов опаздывают (*ответственным было МИТС<sup>15</sup>, а актами по созданию Стратегической программы в рамках e-Преобразования управления, соответствующие полномочия были закреплены и за Государственной канцелярией*), любая деятельность в области ИТК будет подвержена неизбежным значительным рискам, независимо от компетенции вовлеченных сторон и надежности решений.

В настоящее время Правительство приняло направление по интегрированию и интероперабельности решений ИТК и предоставлению электронных услуг в реальном времени, таким образом, зависимость любой деятельности в рамках мероприятий по технологическому преобразованию Правительства от любого другого составного элемента может быть критичной.

Отмечается, что Счетная палата Постановлением №12 от 05.04.2012<sup>16</sup> информировала Правительство, Государственную канцелярию и МИТС о существующих проблемах по реализации Стратегии „Электронная Молдова” и об основных факторах, которые могут повлиять на правительственные

---

<sup>15</sup> Закон об информатике №1069-XIV от 22.06.2000 (ст.8.);

<sup>16</sup> Постановление Счетной палаты №12 от 05.04.2012 „По Отчету аудита информационных технологий с элементами эффективности в Министерстве информационных технологий и связи и некоторых подведомственных учреждениях”.

программы в области ИТК, однако до настоящего времени не были подтверждены действия, материализованные в официальные решения или корректировку нормативных актов.

### 3.1. Описание Стратегической программы технологической модернизации управления

Внедрение реформ, предложенных в области технологической модернизации управления, запланировано и путем успешной реализации Проекта „е-Преобразование управления”, финансируемого Всемирным банком и управляемого ЦЭУ, которое началось одновременно с: подписанием **Кредитного соглашения по развитию**, ратифицированного Законом №173 от 28.07.2011; утверждением Всемирным банком нормативных актов, связанных с проектом, и утверждение Постановления Правительства №710 от 20.09.2011.

#### Общая информация о Стратегической программе:

<i>Когда была утверждена Концепция электронного правления и что она устанавливает?</i>	Концепция электронного правления утверждена Постановлением Правительства №733 от 28.06.2006 и устанавливает, что: <ul style="list-style-type: none"> <li>• внедрение электронного правления является приоритетным направлением создания информационного общества в Республике Молдова;</li> <li>• органы публичного управления в пределах возложенной на них компетенции обязаны обеспечивать внедрение и развитие электронного правления.</li> </ul>
<i>Когда началась деятельность по реализации электронного управления?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Деятельности, которые должны способствовать реализации действий, связанных с электронным правлением, были утверждены Постановлением Правительства №255 от 09.03.2005 и запущены с момента ввода их в действие.</li> <li>• В соответствии с Постановлением Правительства №733 от 28.06.2006: <ul style="list-style-type: none"> <li>- первый этап внедрения охватывал период 2006-2007 годов;</li> <li>- второй этап внедрения охватывал период 2008-2010 годов;</li> <li>- с 2010 года начался третий этап.</li> </ul> </li> </ul>
<i>Какие задачи Правительства отражены в Программе?</i>	Программа деятельности Правительства Республики Молдова „Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие” на 2011-2014 годы: <ul style="list-style-type: none"> <li>• преобразование управления и рост эффективности публичной администрации, в том числе посредством ИТК; децентрализация публичных услуг путем снижения бюрократии;</li> <li>• внедрение электронного правления и электронных услуг для граждан.</li> </ul>
<i>Кем обеспечивается процесс внедрения Стратегической программы?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процесс внедрения Стратегической программы координируется НКЕП и обеспечивается Государственной канцелярией совместно с ЦЭУ, МИТС, другими министерствами и центральными публичными органами.</li> <li>• Государственная канцелярия и ЦЭУ ответственны за внедрение и мониторинг процесса е-Преобразования управления в тесном сотрудничестве с правительственными учреждениями, вовлеченными в реализацию программ е-Преобразования.</li> </ul>
<i>Кто ответственен за осуществление контроля по реализации Стратегической программы?</i>	Государственная канцелярия ответственна за осуществление контроля по реализации Стратегической программы.
<i>Какой период для реализации?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020 год является периодом для достижения целей.</li> <li>• В настоящее время утвержден План действий на 2012 год.</li> <li>• ПеПУ охватывает период 2010-2016 годов.</li> </ul>
<i>Как предусматривается реализация действий?</i>	Большая часть действий содержится в ПеПУ, будучи дополненными секторными проектами и другой деятельностью, инициированной Государственной канцелярией или Правительством.
<i>Каковы были цели, намеченные Правительством?</i>	Правительство в Стратегической программе наметило основную цель, что до 2020 года будет установлено прозрачное, передовое и ответственное управление, благодаря интеллектуальным инвестициям в ИТ и их массовому использованию в

	государственном секторе, специфическими задачами которого являются следующие: <b>(а)</b> модернизация публичных услуг путем оцифровки и реорганизации операционных процессов; <b>(б)</b> повышение эффективности управления путем обеспечения интероперабельности систем ИТ, а также путем консолидации и повторного использования ресурсов ИТ.
<i>Какие мероприятия и ожидаемые результаты были утверждены для реализации намеченных задач?</i>	Для реализации задач, предложенных в Стратегической программе, Правительство утвердило ряд мер: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Продвижение принципов открытого Правительства;</li> <li>2. Оцифровка публичных услуг;</li> <li>3. Реорганизация публичных услуг и операционных процессов;</li> <li>4. Обеспечение современных каналов доступа к публичным услугам;</li> <li>5. Создание и использование общей правительственной технологической платформы;</li> <li>6. Консолидация центров обработки данных;</li> <li>7. Внедрение правительственной архитектуры в крупном масштабе;</li> <li>8. Внедрение интероперабельной системы;</li> <li>9. Обеспечение информационной безопасности;</li> <li>10. Применение инновационных технологий;</li> <li>11. Развитие потенциала ИТ в государственном секторе;</li> <li>12. Обеспечение системы интеллектуальных инвестиций в ИТ;</li> <li>13. Обеспечение благоприятной нормативной базы.</li> </ol>

### 3.2. Описание Проекта „е-Преобразование управления”

<i>Когда и кто запустил этап подготовки Проекта?</i>	В <b>октябре 2010</b> года Государственной канцелярией был запущен этап подготовки <b>Проекта „е-Преобразование управления”</b> , деятельность которого была финансирована за счет аванса для подготовки Проекта <b>Q 729</b> стоимостью <b>2,0 млн. долларов США</b> , из которых были освоены <b>0,5 млн. долларов США</b> . Основные действия, которые охватывал этот этап: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постановление Правительства №392 от 19.05.2010 „О создании Центра электронного управления (е-Преобразование)”;</li> <li>2. Постановление Правительства №760 от 18.08.2010 „Об утверждении Устава публичного учреждения „Центр электронного управления” (E-Government)”;</li> <li>3. Закон Республики Молдова №223 от 17.09.2010 „О ратификации Авансового соглашения между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для подготовки Проекта „е-Преобразование управления”.</li> </ol>
<i>Какое ключевое учреждение ответственно за подготовку Проекта?</i>	Государственная канцелярия является ключевым учреждением, ответственным за подготовку Проекта.
<i>Когда был создан ЦЭУ?</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Центр электронного управления был создан Постановлением Правительства №392 от 19.05.2010.</li> <li>2. Устав ЦЭУ был утвержден Постановлением Правительства №760 от 18.08.2010.</li> </ol>
<i>Какой акт регулирует деятельность ЦЭУ?</i>	Деятельность ЦЭУ регулируется Уставом, утвержденным Постановлением Правительства №760 от 18.08.2010.
<i>Какие нормативные акты регламентируют реализацию Проекта?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ВБ утвердил 07.05.2011 Project Appraisal Document (<i>Документ по утверждению Проекта</i>), а позже Административный совет ЦЭУ (<i>в сентябре 2011 г.</i>) утвердил Project Operations Manual (<i>Операционное пособие Проекта</i>).</li> <li>• Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011 была утверждена Стратегическая программа технологической модернизации управления</li> </ul>
<i>Когда была утверждена структура ЦЭУ?</i>	Организационная структура ЦЭУ на период 2010-2012 годов была создана в соответствии с положениями Документа по утверждению Проекта „е-Преобразование управления” и Операционным пособием Проекта, а новая структура была утверждена Административным советом 28.06.2012.
<i>Когда и кто подписал Кредитное соглашение по развитию и каковы его общие условия?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Кредитное соглашение по развитию</b> в размере <b>12,7 млн. СПЗ</b> (эквивалент <b>20,0 млн. долларов США</b>), предназначенное для внедрения Проекта, было подписано Правительством Республики Молдова и МАР 29 апреля 2011 года и ратифицировано Законом №173 от 28.07.2011.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кредит предоставлен на 20 лет, в том числе льготный период 10 лет с годовой процентной ставкой 0,5%.</li> </ul>
<i>Какие средства в настоящее время предназначены для реализации Проекта?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кроме средств кредита для реализации ПеПУ предусмотрен грант, выделенный из Мультидонорского фонда, в размере <b>1,49 млн. долларов США</b>, а также взнос Правительства Республики Молдова - <b>3,0 млн. долларов США</b>.</li> <li>• Всего для реализации Проекта предусмотрены средства в размере <b>24,49 млн. долларов США</b>. Оцененная стоимость Проекта, источники финансирования и фактически выделенные средства (на период 2010-2012 годов (I полугодие)) по компонентам представлены в <i>приложении №1</i>.</li> </ul>
<i>За какой период должен быть внедрен Проект?</i>	<b>Период внедрения ПеПУ предусмотрен на 2010-2016 годы.</b>
<i>Какие цели были установлены в документах по запуску Проекта?</i>	<p><b>Основной целью Проекта „e-Преобразование управления”</b> является преобразование предоставления публичных услуг с применением ИТК.</p> <p><b>Проект состоит из 2 компонентов, а именно:</b></p> <p><b>Компонент 1 „Способность э-управления и среды активации”</b> – внесение изменений в процессы, необходимые для преобразования порядка, в котором публичные органы поставляют услуги гражданам и деловой среде.</p> <p><b>Компонент 2 „Общая инфраструктура и электронные услуги”</b> – создание инфраструктуры и совместных механизмов для быстрого внедрения публичных услуг, активированных ИТК. В рамках компонента будет финансироваться закупка общей инфраструктуры технических средств и развитие систем, необходимых для поставки публичных услуг в электронном формате.</p>
<i>Кто ответственен за внедрение ПеПУ?</i>	Бенефициар (Республика Молдова) через Государственную канцелярию будет осуществлять мониторинг и координировать внедрение ПеПУ, который будет реализован посредством ЦЭУ сторонами, вовлеченными в процесс в соответствии с процедурами, утвержденными и установленными в регламентирующих документах.

#### **IV. Область и подход к аудиту**

Счетная палата, в качестве учреждения, осуществляющего внешний публичный аудит, была мотивирована повышенным интересом со стороны общества, а также международных организаций доноров и зарубежных партнеров к *ходу внедрения процесса е-Преобразование управления* провести аудит информационных технологий с элементами эффективности в данной области. Аудит был направлен в значительной степени на реализацию задач *е-Преобразования управления, факторов, которые влияют на процесс, а также причины некоторых выявленных недостатков и возможных сложностей в соблюдении намеченных сроков*. Учитывая то, что реформа е-Преобразования управления находится на начальном этапе реализации, подход аудита был ориентирован на проблемы путем идентификации, оценки и анализа рисков. Были выявлены основные отклонения в планировании и реализации деятельности, связанной с проектом и Стратегической программой и ограничения, составляющие препятствия по надлежащему выполнению планов действий и достижению ожидаемых задач. Аудиторские действия были инициированы в целях локализации зон, в которых результаты менеджерской деятельности регистрировали низкий уровень, а также выявления и анализа с различных ракурсов причин, которые их обусловили, с формулированием рекомендаций, предназначенных улучшить менеджмент в данной области, исключить риски, минимизировать эффект существующих проблем и повысить эффективность использования ресурсов.

*Основная цель аудита* состояла в оценке соблюдения графика реализации действий, связанных с повесткой е-Преобразования управления, путем выявления основных ассоциированных с этим процессом рисков и определения путей или возможностей по улучшению эффективности.

**Специфическая цель аудита должна ответить на следующий вопрос:**

*Были ли предприняты все необходимые меры для обеспечения достижения целей и исключения рисков, связанных с реализацией повестки е-Преобразования управления сторонами, вовлеченными в этот процесс?*

Аудиторская миссия излагает в данном Отчете основные констатации и выводы аудита, считая их релевантными для аудируемого субъекта, Парламента, Правительства, общества, а также для заинтересованных сторон. Рекомендации имеют консультативно-аналитический характер и их выполнение должно основываться на анализе и строгих рассуждениях, осуществленных указанными сторонами.

*Область применения аудита и методология аудита изложены в приложении № 2.*

## V. Констатации аудита

*Были ли предприняты все необходимые меры для обеспечения достижения целей и исключения рисков, связанных с реализацией повестки e-Преобразования управления сторонами, вовлеченными в этот процесс?*

*Правительство утвердило Стратегическую программу технологической модернизации управления, часть мероприятий которой встречаются в Проекте e-Преобразование управления, определив некоторые важные и смелые цели. Достижение этих целей подвергнуто риску нереализации или/и реализации со значительными расходами в условиях, в которых не была или не будет полностью обеспечена непрерывность программ реформирования центральных публичных органов и публичных услуг, секторных стратегий в контексте неблагоприятных условий из области ИТК, а также упущения некоторых существенных видов деятельности на начальных этапах. В результате, хотя было запущено множество важных видов деятельности, достигнут определенный прогресс, начинают быть видимыми результаты и необходимы незамедлительные действия для консолидации деятельности в области реформ публичных услуг и концентрации усилий сторон, вовлеченных в процесс по устранению ограничений и препятствий.*

### **5.1. Полномочия сторон, вовлеченных в реализацию Стратегической программы технологической модернизации управления**

В основных документах по запуску Стратегической программы технологической модернизации управления и Проекта „e-Преобразование управления” были намечены задачи и полномочия ответственных за их внедрение сторон. Вместе с тем, согласно положениям Соглашения о финансировании между Республикой Молдова и МАР по реализации повестки электронного Преобразования управления была утверждена Стратегическая программа<sup>17</sup>. Программа выполняется и регламентирована рядом действий и положений, утвержденных следующими нормативными актами: Постановлением Правительства №709 от 20.09.2011<sup>18</sup>; Постановлением Правительства №44 от 26.01.2012; Постановлением

<sup>17</sup> Постановление Правительства №710 от 20.09.2011;

<sup>18</sup> Постановление Правительства №709 от 20.09.2011 „О некоторых мерах в области e-Преобразования управления” (далее – Постановление Правительства №709 от 20.09.2011);

Правительства №195 от 04.04.2012<sup>19</sup>; Постановлением Правительства №499 от 06.07.2012<sup>20</sup> и Распоряжением Правительства №21-d от 26.03.2012<sup>21</sup>.

Таким образом, задачи и полномочия, установленные ответственным лицам по внедрению Стратегической программы, определены в институциональной архитектуре (рисунок №1), которая способствует достижению целей е-Преобразования управления путем централизованного подхода на уровне стратегии и нецентрализованного – на уровне внедрения.

**Рисунок №1.** Институциональная архитектура е-Преобразования управления



**Источник:** Постановление Правительства №710 от 20.09.2011

Процесс внедрения Стратегической программы должен быть согласован с НКЕП и осуществляться Государственной канцелярией совместно с ЦЭУ, МИТС, другими министерствами и центральными административными органами. Так, Государственная канцелярия и ЦЭУ ответственны за внедрение и проведение мониторинга процесса е-Преобразования в тесном сотрудничестве с правительственными учреждениями, вовлеченными в реализацию программ е-Преобразования. Дополнительно в процесс е-Преобразования будут вовлечены подразделения е-Преобразования путем вноса и деятельности, согласно утвержденным положениям в соответствии с Постановлением Правительства №499 от 06.07.2012.

<sup>19</sup> Постановление Правительства №195 от 04.04.2012 „Об утверждении Плана действий для продвижения открытого Правительства на 2012-2013 годы” (далее – *Постановление Правительства №195 от 04.04.2012*);

<sup>20</sup> Постановление Правительства №499 от 06.07.2012 „О подразделении по е-Преобразованию в составе органа центрального публичного управления” (далее – *Постановление Правительства № 499 от 06.07.2012*);

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства №21-d от 26.03.2012 „О реализации Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование) и Плана действий на 2012 год по внедрению Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)”.

Отмечается, что важные решения по реализации повестки е-Преобразования управления были приняты и: Межминистерским комитетом по стратегическому планированию<sup>22</sup> (*посредством этого Комитета были приняты решения по использованию финансовых средств, выделенных из государственного бюджета в сумме 12,4 млн. леев*); Комитетом по проведению тендеров по приобретению товаров и услуг по консультации в рамках Проекта еПУ (*посредством этого Комитета были организованы и проведены процедуры по трудоустройству персонала ЦЭУ*).

Вместе с тем Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011 было принято, что министерства и другие центральные административные органы назначают лиц (*на уровне заместителей министров*), которые в сотрудничестве с координатором по е-Преобразованию, менеджерами ИТ и Управлением анализа, мониторинга и оценки политик будут ответственными за внедрение указанной Стратегической программы. В дальнейшем, Постановлением Правительства №222 от 04.04.2011<sup>23</sup> и Постановлением Правительства №499 от 06.07.2012, Правительство решило назначить координаторов по е-Преобразованию и создать в министерствах и других центральных административных органах подразделения по е-Преобразованию с полномочиями, аналогичными описанным. Согласно указанному постановлению, руководители подразделений по е-Преобразованию ответственны за внедрение и координирование процесса е-Преобразования в соответствующем органе. На период исполнения полномочий руководители подразделений являются членами Совета координаторов по электронному преобразованию, деятельность которых координируется и направляется ЦЭУ. Роль координаторов в рамках Совета координаторов по электронному преобразованию предусмотрена в Постановлении Правительства №222 от 01.04.2011.

Постановлением Правительства №709 от 20.09.2011 установлена институциональная база, полномочия и ответственности сторон, вовлеченных в реализацию ПеПУ (*который поддерживает реализацию большинства мероприятий Стратегической программы*). Так, Правительство возложило ответственность и задачи, связанные с реализацией, на большое число структур. В этом контексте отмечается, что Постановлением Правительства №733 от 28.06.2006 была утверждена Концепция электронного правления<sup>24</sup>, на которой основывается Стратегическая программа, в которой также описаны ответственности сторон по реализации электронного управления (*рисунок №2*). В этих условиях функция по осуществлению мониторинга, присвоенная Государственной

---

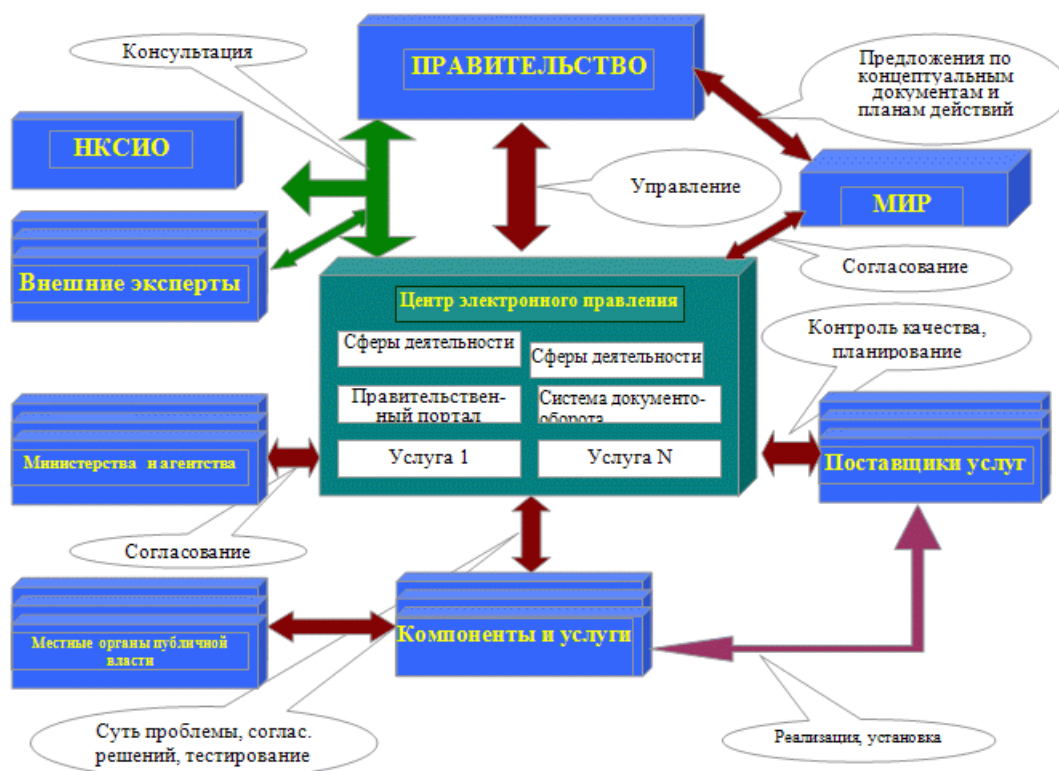
<sup>22</sup>Постановление Правительства №838 от 09.07.2008 „О создании Межминистерского комитета по стратегическому планированию”.

<sup>23</sup> Постановление Правительства №222 от 01.04.2011 „О создании Совета координаторов по электронному преобразованию”;

<sup>24</sup> Постановление Правительства №733 от 28.06.2006 „О Концепции электронного правления” (*далее - Постановление Правительства №733 от 28.06.2006*).

канцелярии, является очень важной и может быть решающим фактором в процессе реализации.

Рисунок №2. Организация мероприятий по внедрению э-правления



Источник: Постановление Правительства №733 от 28.06.2006

**ПеПУ, являясь незаменимой частью Стратегической программы, включает весь спектр специфической деятельности, в том числе разработку и утверждение стандартов, методологий, нормативной базы. Вместе с тем, даже если ПеПУ не предусматривает исчерпывающе разработку полного спектра важных документов, они должны быть разработаны, утверждены и применены.**

Исходя из значительных пробелов в обеспечении стандартами, методологиями и актами, регулирующими область ИТК и последствия, к которым может привести такое состояние дел, инвестиции в данную область являются первичными. Вместе с тем отмечаем, что за счет кредита №5000-

MD для этой деятельности были запланированы финансовые средства в размере 1,5 млн. долларов США.

В области ИТК для большинства аспектов, областей и технологий имеются стандарты, передовые практики и другие документы по регламентированию, акцептированные на международном уровне, а соответствие их для конкретных случаев должно быть определено бенефициаром. В этих условиях является нерациональным разработка „с нуля” некоторых из них. В результате необходимо лишь определение приоритетных областей и правильный выбор наиболее релевантных опций. Имеющиеся средства должны использоваться для приобретения стандартов и других соответствующих актов, при необходимости проведения исследования, после чего выбранные акты должны быть приняты/утверждены согласно законным процедурам. Использование финансовых средств для разработки нормативной базы должно быть разрешено лишь в случае комплексных областей со специфическими аспектами.

***Рекомендация Государственной канцелярии:** Совместно с ЦЭУ, МИТС и Национальным агентством по регулированию электронных коммуникаций и информационных технологий определить приоритетные области, для которых необходимы стандарты и другие документы по регламентированию, при необходимости провести исследования для определения релевантных опций, а ЦЭУ за счет средств, предусмотренных на эти цели, обеспечить приобретение, а также покрытие стоимости, необходимой для принятия стандартов для Республики Молдова, после чего обеспечить процесс утверждения в соответствии с законодательством.*

## **5.2. Анализ реализации действий, связанных с достижением целей е-Преобразования управления**

### **5.2.1. Цели Стратегической программы технологической модернизации управления**

**Необходима разработка и утверждение надежной методологической базы для оценки и измерения влияния процесса е-Преобразования управления в контексте реформы публичного управления и публичных услуг.**

Стратегическая программа устанавливает задачи процесса е-Преобразования управления и предоставляет унифицированное видение по модернизации публичных услуг и повышению эффективности деятельности по управлению посредством информационных технологий, вместе с тем были названы и основные исполнители этой Программы.

В настоящее время относительно уровня реализации и достигнутых успехах может быть проведен анализ лишь в комплексе, без ссылки на число реализованных/нереализованных видов деятельности. Цели, установленные Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011, являются

комплексными и ориентированы на модернизацию публичных услуг и повышение эффективности управления, в том числе путем реорганизации процессов в публичных учреждениях и корректировки законодательной базы. Стратегическая программа должна способствовать реализации целей, намеченных в Программе деятельности Правительства “Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие” на 2011-2014 годы, Стратегии реформы центрального публичного управления<sup>25</sup>, Национальной стратегии по предотвращению коррупции и борьбе с ней<sup>26</sup>, Стратегии „Электронная Молдова”<sup>27</sup>, Концепции электронного правления, Законе о прозрачности процесса принятия решений<sup>28</sup>, Законе о доступе к информации<sup>29</sup> и планах институционального развития центральных публичных органов.

Цели е-Преобразования управления находятся как в Плане действий по технологической модернизации управления на 2012 год, Плане действий для продвижения открытого Правительства на 2012-2013 годы, а также дополняются с выполнением относящихся к ним полномочиям участниками, вовлеченными в процесс. В этом контексте реализация любого числа действий (*большого или малого*) не может служить в виде качественного показателя, достаточного для оценки конечного успеха, рассматриваемого сегодня на перспективу. Сбалансированная оценка компонентов Стратегической программы и факторов, которые непосредственно влияют на процесс, представляет более правильный подход. Так, осуществление мониторинга прогресса и влияния процесса е-Преобразования управления становится важной миссией в контексте реформ, проводимых Правительством, а необходимость обеспечения надежных инструментов в этих целях является обязательным.

### 5.2.2. Управление рисками

**Необходима разработка нормативной базы и стандартов, а также создание систем менеджмента рисков в процессе реализации действий Стратегической программы как в рамках ЦЭУ, так и на уровне ОЦПУ и проектов.**

Хотя в рамках ПеПУ, который является составной частью действий по реализации Стратегической программы, согласно требованиям доноров и ВБ,

---

<sup>25</sup> Постановление Правительства №1402 от 30.12.2005 „Об утверждении Стратегии реформы центрального публичного управления в Республике Молдова”;

<sup>26</sup> Постановление Парламента №421 от 16.12.2004 „Об утверждении Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней и Плана мероприятий по реализации Национальной стратегии по предупреждению коррупции и борьбе с ней” (*отменено Постановлением Парламента №154 от 21.07.2011 „Об утверждении Национальной антикоррупционной стратегии на 2011-2015 годы”*);

<sup>27</sup> Постановление Правительства №255 от 09.03.2005.

<sup>28</sup> Закон Республики Молдова №239-XVI от 13.11.2008 „О прозрачности процесса принятия решений”;

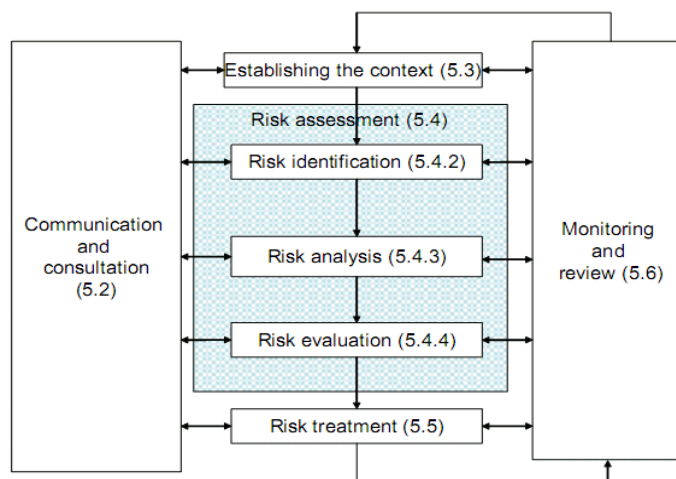
<sup>29</sup> Закон Республики Молдова №982-XIV от 11.05.2000 „О доступе к информации”.

в РАД идентифицирована часть рисков (*которые касаются непосредственно процессов управления Проектом*), процесс менеджмента рисков не формализован. Так, менеджерские решения и действия, которые предусмотрены для минимизации некоторых выявленных рисков или устранения последствий некоторых нежелаемых ситуаций, не могут гарантировать достаточность действий вследствие отсутствия соответствующих процедур. Эффективные процедуры менеджмента и управления рисками могут предотвратить значительную часть нежелаемых ситуаций, существенно минимизировать негативное влияние и позволят повысить эффективность действий по управлению Стратегической программой и ПеПУ. Так как в рамках реализации действий, связанных со Стратегической программой, управляются множеством проектов и подпроектов, которые выходят за институциональные рамки Государственной канцелярии, менеджмент рисков должен быть составной частью управления и мониторинга каждого из них и всех в целом.

В настоящее время Государственная канцелярия не может обеспечить допустимый уровень рисков как на уровне управления Стратегической программой, так и на уровне видов деятельности в ее рамках. В соответствующих условиях любой риск может материализоваться, преобразовываясь в опасность, которая может повлиять на реализацию положений Стратегической программы. Так, исходя из статуса и роли в рамках Стратегической программы, Государственная канцелярия должна обеспечить наличие четкой базы менеджмента рисков не только на уровне ЦЭУ, но и публичных органов, вовлеченных в этот процесс, и на уровне отдельных проектов, компонентов Программы.

Процесс менеджмента рисков предполагает циклические процедуры (*период устанавливается в зависимости от влияния рисков и изменений в среде деятельности*) и должен быть связан с процессом менеджмента рисков в контексте реализации реформы публичного сектора и публичных услуг. Исходя из необходимости реорганизации процессов в рамках учреждений, в которых внедряются электронные публичные услуги, процесс управления рисками должен представлять повышенную цикличность.

**Рисунок № 3.** Процессы менеджмента и управления рисками – графическое представление



Источник: ISO/IEC 3100:2009 Risk management – Principles and guidelines (менеджмент рисков – принципы и направления)

**Рекомендация Государственной канцелярии:** В ограниченные сроки предпринять все необходимые действия по разработке нормативной базы и стандартов, а также по созданию систем менеджмента рисков по реализации действий Стратегической программы как в рамках ЦЭУ, так и на уровне ОЦПУ и проектов.

### 5.2.3. Полномочия сторон, вовлеченных в реализацию Стратегической программы по технологической модернизации управления (е-Преобразование)

**Необходимо обеспечить постоянное обучение персонала из подразделений е-Преобразования и других государственных служащих для обеспечения качества и долговременности процесса е-Преобразования, а также, чтобы консультанты ЦЭУ не были бы вовлечены в другую деятельность, чем та, которая соответствует их непосредственным полномочиям.**

Исходя из величины и обширного спектра областей, на которые должен повлиять результат реализации действий Стратегической программы, очень важен уровень вовлечения всех учреждений, участвующих в процессе. Области сотрудничества должны охватывать всю деятельность, избегая противоречия или отсутствие привлечения. Но вследствие того, что Государственная канцелярия не располагает достаточным числом специалистов в области ИТК, роль ЦЭУ, Совета координаторов по электронному преобразованию и уровень вовлечения МИТС и публичных органов, особенно посредством подразделений е-Преобразования, очень важна для достижения намеченных целей. В настоящее время действия Государственной канцелярии в процессе по реализации действий Стратегической программы основываются на поддержке международных консультантов, консультантов из ЦЭУ и других участников. Дополнительно консультанты ЦЭУ вовлечены и в другие виды деятельности, которые не

связаны с их непосредственными полномочиями, в контексте потребности в консультациях и экспертизах по реализации действий из Стратегической программы и в условиях низкого уровня вовлечения ответственных лиц из публичных органов.

Несмотря на то, что уже были проведены пять раундов обучения для персонала ИТ публичных органов, на этом этапе общий уровень знаний в данной области является значительным препятствием по продвижению деятельности, связанной с процессом технологической модернизации управления. Так, важно, чтобы Правительство институционализировало и обеспечило в партнерстве с учебными заведениями и частным сектором непрерывный процесс обучения для государственных служащих и специалистов вовлеченных подразделений для обеспечения качества и долговременности процесса е-Преобразования управления. В целях обеспечения непрерывности в подходе и внедрении задач Стратегической программы *(в условиях, в которых ЦЭУ реализует деятельность, предусмотренную Постановлением Правительства №44 от 26.01.2012, Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011, в ПеПУ, но и вовлечен во множественные процессы по координированию/консультации с ЦПА)* важно, чтобы Правительство посредством Государственной канцелярии обеспечило эффективное функционирование механизмов, созданных для реализации задач е-Преобразования управления (ЦЭУ, подразделения е-Преобразования из органов ЦПУ, Совет координаторов по электронному преобразованию).

**Необходимо выявить и утвердить на основании передовой практики и международной методологии базу по регулированию и стандартизации области ИТК.**

Также установлена необходимость детального документирования утвержденных решений, в том числе решений технологического характера, которые влияют на качество и уровень технологической модернизации управления. В настоящее время, хотя для консультации используются успешные практики, стандарты и международная методология, не все решения технического или консультативного порядка документированы и основываются на четкой методологии, они должны быть институционализированы и в национальную нормативную базу. В связи с тем, что Стратегическая программа предусматривает внедрение множества инновационных технологических проектов для Республики Молдова, которые недостаточно обеспечены стандартами, абсолютно приоритетно для Правительства посредством Государственной канцелярии, ЦЭУ, МИТС на основании передовых практик и международной методологии утвердить базу по регулированию и стандартизации, которая будет применима в обязательном порядке в публичных органах.

Так, консультанты ЦЭУ, будучи ответственными за широкую гамму областей, часто вынуждены основываться на некоторые стандарты и

передовую международную практику без их утверждения и согласования на национальном уровне. В результате некоторые важные решения, не являясь достаточно документированными или будучи принятыми в условиях отсутствия базы по регулированию и стандартам, могут превратиться в прерывистый процесс принятия решений с негативными последствиями для реализации Стратегической программы. Так как ЦЭУ является учреждением в процессе формирования, Государственная канцелярия должна развить базу по регулированию и методологии для обеспечения однозначного подхода и непрерывности в процессе принятия решений Центром. Для исключения рисков, ассоциированных с реализацией Программы и для консолидации усилий, обязательным является расширение и улучшение взаимодействия и рычагов сотрудничества между органами, ответственными за реализацию Программы.

*Рекомендация Государственной канцелярии: В качестве учредителя ЦЭУ применять и при необходимости создать все необходимые инструменты надзора и контроля за деятельностью ЦЭУ, разработать и внедрить методологическую базу и по регулированию деятельности ЦЭУ для обеспечения последовательного документирования и непрерывности принятия им решений.*

**Необходима институционализация подразделений е-Преобразования, созданных в ЦПА, в том числе путем создания нормативной, методологической базы и стандартов, связанных с исполнением их полномочий.**

В результате низкого уровня подготовки учреждений бенефициаров и исходя из опыта предыдущих аналогичных проектов, значительные инвестиции в реализацию Программы могут принести выгоду только после длительного периода эксплуатации. По этой причине процесс мониторинга всего периода очень важен для предотвращения нежелательных ситуаций. В условиях, когда менеджмент рисков недостаточно применяется как на уровне единицы по внедрению, так и на уровне учреждений, участвующих в проекте, эффективность мониторинга может быть снижена и потребует значительных средств. Так, поставка решений, даже и после запуска их в промышленную эксплуатацию не может быть приравнена к завершённой деятельности. Ответственность менеджмента учреждений бенефициаров, наряду с Государственной канцелярией и при поддержке ЦЭУ, состоит в обеспечении непрерывного процесса мониторинга, консультаций и надзора. В этих целях роль подразделений е-Преобразования неоспорима, потому что их создание и формирование должно представлять непрерывный процесс, имеющий нормативное, регламентированное обеспечение и стандарты, с надёжными инструментами по отчетности. В реальности формирование подразделений е-Преобразования, которое находится на начальном этапе, не может достаточно способствовать процессу управления и мониторинга, что

является значительным риском, а в условиях, когда потенциал Государственной канцелярии недостаточен и находится в процессе развития, а консультанты ЦЭУ перегружены, этот риск может материализоваться, имея значительные последствия.

**Из важных результатов, полученных в первый год внедрения ПеПУ и Стратегической программы, можем отметить:**

**1. Продвижение принципов открытого Правительства:** (а) в мае 2011 года был запущен портал открытых данных [www.date.gov.md](http://www.date.gov.md); (б) был утвержден План действий для продвижения открытого Правительства<sup>30</sup>.

**2. Оцифровка публичных услуг:** (а) 10.05.2012 был запущен Портал публичных услуг [www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md); (б) на этапе завершения находится оцифровка трех э-услуг из бюджета ПеПУ, которые должны быть запущены в сентябре-ноябре 2012 года (*э-НМСК, э-Лицензия, э-Нормативные акты в строительстве*); (с) 05.09.2012 была запущена э-Услуга справка о несудимости.

**3. Реорганизация публичных услуг и операционных процессов:** (а) были реорганизованы внутренние процессы по предоставлению услуг э-справка о несудимости, э-Лицензия и э-НМСК, которые позволят поставку этих услуг в режиме онлайн.

**4. Развитие потенциала ИТ в публичном секторе. В результате были институционализированы:** (а) подразделения е-Преобразования в ОЦПУ; (б) Совет координаторов по электронному преобразованию; (с) **было обучено** 144 координатора по е-Преобразованию и государственных служащих в е-Преобразования управления.

**5. Создание и использование общей правительственной технологической платформы:** были закуплены услуги по созданию общей технологической платформы M-Cloud, которая должна быть запущена в промышленную эксплуатацию в ноябре 2012 года.

Вследствие того, что выгоду и результат реализованных действий можно ощутить в ходе их эксплуатации, миссия менеджмента учреждений и Правительства состоит в мониторинге и вмешательстве для обеспечения применения на практике результатов Программы.

**5.2.4. Оценка процесса планирования и последовательности деятельности**

**Необходимо понятно и логично дополнить деятельность из повестки е-Преобразования управления для избегания неконтролируемых**

---

<sup>30</sup> Постановление Правительства №195 от 04.04.2012.

## **эффектов отсутствия, задержки или нереализации некоторых видов деятельности.**

Некоторые из основных видов деятельности, определяющих успех Стратегии „Электронная Молдова” и которые должны были быть реализованы в приоритетном порядке на начальных этапах Стратегической программы и ПеПУ, так и не были завершены, а другие были переняты, из которых некоторые уже выполнены. Одновременно с утверждением устава ЦЭУ, будучи отменено Постановление Правительства №27 от 06.01.2006, Государственная канцелярия в качестве учредителя ЦЭУ должна была обеспечить непрерывность процессов и исключение недостатков и проблем, которые стали причиной неудачи Стратегии „Электронная Молдова”. Так, хотя ПеПУ имеет деятельность и приоритеты, четко установленные в PAD, в рамках Стратегической программы, которая должна реализовать некоторые невыполненные виды деятельности Стратегии „Электронная Молдова”, Правительство должно выступить с более четким и логичным дополнением деятельности из повестки е-Преобразования управления для избегания от неконтролируемых эффектов отсутствия, задержки или нереализации некоторых видов деятельности. В этих условиях и в результате задержки реализации видов деятельности из Стратегической программы по объективным и субъективным причинам проведение надлежащим образом документированного и детального анализа межведомственной деятельности из Стратегии „Электронная Молдова” и Стратегической программы позволит разместить действия в более корректной логической последовательности.

*Так, можем акцентировать важность некоторых фундаментальных действий, которые должны быть завершены до утверждения планов действий и планов финансирования, которые были пропущены или включены в рамках некоторых действий на последующие периоды:*

- Основным элементом для реализации Программы должна была стать инвентаризация ресурсов и информационных систем, находящихся в распоряжении публичных органов, и анализ ее результатов. Соответствующие результаты должны служить в качестве основы для планирования и реализации действий Стратегической программы. В условиях отсутствия четкой картины об имеющихся информационных ресурсах, когда не назначены собственники данных (в том числе классификаторов), не может быть обеспечено эффективное использование ресурсов. Первичные данные, управляемые эффективным способом по современным инфраструктурам, предоставленные в распоряжение органам публичного управления, должны составить ядро и катализатор развития сектора и как результат предоставляемых электронным способом публичных услуг.

**Справка:** ЦЭУ инициировал процесс инвентаризации ресурсов и нанимает консультанта, деятельность которого будет дополнена и внутренними ресурсами ЦЭУ. Целью инвентаризации является сбор данных об имеющемся потенциале органов, а также о потребности их в ресурсах ИТК. Опросы ответственных лиц за ИТ в органах начнутся в ближайшее время, а процесс сбора данных планируется примерно на 5 месяцев; в сотрудничестве с МИТС, в качестве регистратора, ЦЭУ будет участвовать в актуализации данных из Государственного регистра ресурсов и информационных систем, который скоро должен быть запущен.

➤ Независимо от назначения услуг или ИС (G2G, G2C или G2B), Правительство, будучи инициатором и основным исполнителем, идентификация и авторизация государственных служащих (являясь представителями Правительства в отношениях с гражданами и деловой средой) представляет важный элемент в обеспечении интероперабельности и интегрировании публичных услуг. В этом контексте на этапе запуска Стратегической программы было необходимо определение и применение ряда действий (которые имеются и в Стратегии „Электронная Молдова”), например: **а)** АИС „Регистр государственных служащих и публичных должностей” (на этапе начала программы соответствующая система находится на этапе разработки, однако до настоящего времени не запущена в промышленную эксплуатацию); **б)** интегрирование и применение в широком масштабе цифровой подписи и электронного документа<sup>31</sup>; **с)** внедрение интегрированной системы электронного оборота документов.

**Справка:** Относительно указанных действий по предыдущему пункту предпринято следующее: 1) информационные системы, закупленные в рамках Стратегической программы, среди обязательных требований содержат возможность идентификации посредством цифровой подписи, а в сентябре 2012 года Правительство запустило мобильную пилотную услугу э-ID – мобильная цифровая подпись; 2) до конца года планируется запустить SIGEDIA, которая обеспечит большинство функциональностей, предусмотренных в указанной системе в п. с).

Согласно задачам, установленным в Стратегической программе, перед Правительством поставлена задача оцифровки всех публичных услуг для граждан и деловой среды до 2020 года. Число публичных услуг, оцененное после изучения Государственной канцелярией в рамках проектов реформ публичного управления, превышает цифру 500. Вместе с тем очевидно, что не все публичные услуги так актуальны, а в этом отношении Правительство

---

<sup>31</sup> Мероприятие повторно вносится в Планы действий Правительства: начиная со Стратегии „Электронная Молдова”; Постановление Правительства №179 от 23.03.2011 „Об утверждении Плана действий Правительства на 2011-2014 годы” и Постановление Правительства №289 от 07.05.2012 „Об утверждении Плана действий Правительства на 2012-2015 годы”.

применяет процедуры по рационализации услуг в рамках Программы реформ публичных услуг, в результате которых останутся лишь активные услуги, число которых может достичь 200. Даже и с этим числом услуг ясно, что оцифровка их в целом требует значительных усилий. Так, органам ЦПУ необходимо запланировать и предусмотреть в бюджете необходимые средства для реализации задач е-Преобразования в каждом секторе и обеспечить поставку оказываемых услуг в сектор в цифровом формате до 2020 года.

**Для обеспечения эффективности процесса оцифровки важно определение приоритетности на основе некоторых надежных критериев.**

Реализация задачи по оцифровке публичных услуг из Стратегической программы осуществляется Правительством при поддержке и средствами ПеПУ, описанными в Документе по утверждению Проекта, который четко обозначает приоритеты и последовательность видов деятельности, связанных с реализацией положений Проекта, а также Стратегической программы. Утверждение Правительством Стратегической программы представляет одно из условий декларирования Всемирным банком действительным Проекта „е-Преобразования управления” (*в соответствии с положениями Закона №173 от 28.07.2011*). Так, согласно описаниям подраздела развития э-услуг, будет финансироваться ряд э-услуг, ориентированных на улучшение интерфейса управление-гражданин.

Основной задачей этого подхода является осуществление значительного снижения времени, усилий и ресурсов, израсходованных гражданами для получения доступа к правительственным услугам. В рамках Проекта предусмотрены две категории услуг: **(а)** электронные услуги, характерные для министерств/секторов, называемые **э-услуги** и **(б)** межсекторные услуги, называемые **разрешающие услуги**. Э-услуги будут специфичны для министерств и секторов и предназначены улучшить доступ и оказывать такие услуги для граждан. Разрешающие услуги имеют более межсекторную природу и будут способствовать эффективному оказанию ряда э-услуг.

Для эффективной оцифровки необходимо определение приоритетности публичных услуг. Первый этап по установлению приоритета реализован посредством координаторов е-Преобразования в процессе отбора услуг для финансирования из ПеПУ. Этот процесс запланирован реализовываться ежегодно, начинается в сентябре и предусматривает, чтобы каждый из координаторов е-Преобразования предлагал публичные услуги, приоритетные для соответствующего сектора (*после согласования с указанным органом*) для консультации с Советом координаторов по электронному преобразованию, для утверждения НКЕП и при финансовой поддержке со стороны ПеПУ.

Предложения по проектам должны быть интегрированы в программы стратегического развития органов ЦПУ и представлены ЦЭУ в

установленном и прозрачном формате, который содержит набор критериев, которые обосновывают приоритетность этой услуги. Среди основных критериев являются релевантность для граждан, число бенефициаров услуги, уровень подготовки учреждения для поставки услуги в электронном формате, наличие первичных данных в электронном формате, наличие трудовых ресурсов для администрирования услуги и др.

Один раз собранные, предложения по проекту должны обсуждаться совместно с координаторами е-Преобразования, выявляя наиболее приоритетные предложения по проекту для финансирования в соответствующем году, формируя, таким образом, краткий список предложений. Этот список должен быть передан НКЕП для анализа, изменения/дополнения (при необходимости) и утверждения.

Таким образом, приоритетность публичных услуг в настоящий момент определяется в три этапа: 1) координаторами е-Преобразования; 2) пленумом Совета координаторов по электронному преобразованию, когда из предложений по проекту формируется краткий список; 3) когда краткий список обсуждается, при необходимости пересматривается приоритетность и утверждается НКЕП. Так, в процессе отбора публичных услуг для оцифровки в 2011 году было предложено около 100 проектов, из которых в кратком списке осталось 16 проектов.

Анализируя поступившие предложения, ЦЭУ установил, что многие из запрашиваемых услуг имеют общие характеристики. Так, много запросов о развитии ведомственных регистров (*например: учет минеральных удобрений, пахотных земель и др.*).

Установлено, что в большинстве случаев запрашиваемые ИС можно сгруппировать в несколько категорий с общими характеристиками и функциональностями и могут быть внедрены по общим платформам. В этом отношении примером может служить случай выдачи разрешительных актов (*сертификатов, разрешений и др.*). В результате ЦЭУ обратился с инициативой по разработке и внедрению общей платформы для систем типа регистров, услуг по выдаче разрешительных актов и программирования. Так, на 2012 год НКЕП утвердила внедрение такой платформы, называемой Общая платформа управления содержанием (*ЕСМР – Enterprise Content Management Platform*), которая в настоящее время находится на этапе закупки. Реализация и успешный запуск этой платформы должны способствовать более быстрому внедрению услуг и с меньшей стоимостью.

Установленные в РАД критерии были использованы для формирования списка э-услуг, которые должны быть внедрены в приоритетном режиме. Вместе с тем для ускорения внедрения услуг, направленных для граждан и деловой среды, должно быть сделано исследование о ключевых базах данных, которые необходимо создать. Исследование должно быть запущено в первый год Программы и выявит: (i) данные, которые необходимо оцифровать из бумажных документов; (ii) данные, которые необходимо конвертировать из устаревших цифровых форматов и (iii) данные, которые

необходимо адаптировать для использования в среде M-Cloud. Рассмотрение этих трех категорий для регистров и баз ключевых данных будет очень полезным для запуска ряда э-услуг. Вследствие этого результаты исследования будут использованы для оцифровки ключевых баз данных, конвертирования устаревших форматов и адаптирования их и мигрирования к M-Cloud. Также это **поможет в выборе э-услуг в течение 2-4 лет внедрения ПеПУ** и послужит в качестве одного из определяющих факторов в разработке э-услуг. Выбор публичных услуг, которые должны быть оцифрованы в соответствии с целью Стратегической программы, необходимо осуществить в строгом согласовании и синхронизацией со Стратегией и Программой реформ публичных услуг, согласованный с Государственной канцелярией.

По причине задержки внедрения некоторых из разрешающих услуг и базовых услуг, предусмотренных в PAD, в отсутствие инвентаризации ресурсов и государственных информационных систем отбор э-услуг для 2-4 лет внедрения ПеПУ могут встретиться серьезные препятствия в обеспечении эффективности и правильности решений, а также в их аргументировании.

Большинство процессов в рамках публичных органов не описаны и не задокументированы надлежащим образом, соответствующим рациональности их автоматизация. Соответственно, важно ускорение деятельности по реорганизации и документированию внутренних процессов в государственных учреждениях и консолидации ведомственных регистров путем объединения с основными информационными ресурсами, выявления собственников данных и организации легкого и эффективного доступа для всех государственных учреждений, чтобы разрешить обмен данными и объединение информационных систем. Таким образом, специфические услуги, которые не представляют структуру и подобную логику с другими услугами и требуют отдельного подхода, должны быть согласованы для оцифровки на последующих этапах Стратегической программы в тесном сотрудничестве с Реформой публичных услуг.

***Рекомендация Государственной канцелярии:** Ускорить определение работ по запуску разрешающих услуг, идентифицированных в PAD, для исключения препятствий в процессе запуска э-услуг.*

**Важна консолидация процесса мониторинга реализации Стратегической программы, таким образом, она материализуется в корректирующие указывающие действия для того, чтобы деятельность соответствовала рамкам четкой логической последовательности.**

Констатируем упущение на начальных этапах некоторых важных видов деятельности, имеющих негативное влияние на реализацию Стратегической программы:

1. Идентификация и анализ внутренних ресурсов органов ЦПУ: инфраструктура, лицензии, готовые решения, первичные данные, специализированный персонал и оборудование.

2. Проведение анализа „способности ассимиляции” сторон, участвующих в реализации Программы, которая должна была основываться на инвентаризацию информационных ресурсов, инфраструктур ИТК, услуг, имеющих общественный интерес, а также на уровень подготовки специализированного персонала в области ИТК.

3. Анализ возможностей реформирования учреждений, реорганизации и реструктуризации, а также наличия нормативных и методологических актов.

4. В большинстве случаев в государственных учреждениях внутренние процессы не описаны и не структурированы по шагам. В таких условиях автоматизация бизнес-процессов с самого начала будет обречена на провал.

В настоящее время Государственная канцелярия разрабатывает методологию по реинжинирингу публичных услуг. ЦЭУ посредством Совета НКЕП отбирает для оцифровки только уже пересмотренные услуги. Пересмотр публичных услуг, которые должны быть оцифрованы, и корректировка внутренних процедур предусмотрены в Соглашении о сотрудничестве между ЦЭУ и центральным публичным органом бенефициаром и является ответственностью ЦПА. В этом отношении приводим пример процесса внедрения э-услуги справка о несудимости.

Естественным образом в основе е-Преобразования управления должны стоять жесткие принципы, построенные на фундаментальных элементах. Важность самой программы, ее влияния и значительных последствий, к которым может привести ее успех или неудача, усиливается аксиоматической необходимостью обеспечения точности, целостности и безопасности данных, требует стратегического, четкого и гибкого планирования. Хотя предусмотренные действия в контексте близкой взаимозависимости должны соответствовать последовательной логичной четкой базе, не всегда возможно их соблюдать по причине определенных факторов, которые не могут управляться и быть предвидены, но могут быть препятствием для процесса реализации. В этом контексте приводится пример запуска правительственного портала (*servicii.gov.md*) в отсутствие соответствующего положения, которое состоялось 10.05.2012, а положения об их функционировании были утверждены Правительством 28.05.2012 и 29.08.2012.

Хотя в реализацию Программы вовлечено множество структур (*НКЕП, ЦЭУ, Государственная канцелярия, Административный совет ЦЭУ, Совет координаторов по электронному преобразованию, МИТС, ГП „ЦСТ” и другие публичные органы*), исходя из допущенных задержек и неблагоприятной ситуации в области ИТК в стране, имеется риск, что

корректирующие или компенсационные действия будут предприняты с опозданием или не будут эффективными.

**Рекомендация Государственной канцелярии:** *Предпринять деятельность, необходимую для консолидации процесса мониторинга реализации Стратегической программы, чтобы исключить в будущем отклонения и опоздания путем определения корректирующих или компенсационных действий.*

**Рекомендация Государственной канцелярии совместно с ЦЭУ:** *Предпринять деятельность, необходимую для определения „способности по ассимиляции” сторон, вовлеченных в процесс, а также исключить случаи запуска продукции в отсутствие необходимых положений.*

**Уровень вовлечения сторон, вовлеченных в реализацию повестки е-Преобразования, необходимо улучшить.**

Реальный уровень вовлечения внутренних и внешних сторон является недостаточным, что делает более трудным для ЦЭУ сосредоточиться на основной деятельности. В результате некоторые виды деятельности внедряются с опозданием. Так, даже со значительными ресурсами, используемыми при реализации деятельности, можно не добиться каждый раз намеченных задач. Вместе с тем необходимо улучшить уровень вовлечения ЦПА в процесс е-Преобразования, в том числе путем назначения соответствующих и компетентных лиц для сотрудничества на всех уровнях с ЦЭУ для того, чтобы способствовать продвижению принципов е-Преобразования путем создания подразделений е-Преобразования и последовательного планирования средств, связанных с реализацией деятельности Программы. Так, путем разработки надежных планов секторного развития, скоординированных и соотнесенных со Стратегической программой, действия субъектов должны соответствовать задачам е-Преобразования управления и способствовать их реализации.

Учитывая ранее отмеченное, дополнительно имеется риск необеспечения непрерывности Программы в условиях, когда много ответственностей других сторон делегировано ЦЭУ, действия которого основываются на опыте и профессионализме консультантов/специалистов (*работников*) в условиях, когда утверждение методологических норм, положений и стандартов задерживается. В таких обстоятельствах некоторые важные решения могут быть приняты исходя из рассуждений ограниченной группы лиц, без соответствующего документирования или аргументирования. В результате, даже если решения были оптимальными, не может быть обеспечена непрерывность принятия и внедрения решений. Учитывая риски, ассоциированные с необходимостью содержания персонала в течение длительного периода, деятельность по проведению экспертизы и

оценке, установлению критериев и стандартов может быть скомпрометирована.

### **5.3. Ожидаемое влияние, мониторинг достижений и оценка эффективности**

Для процесса е-Преобразования управления **основной целью является: до 2020 года будет установлено прозрачное, передовое и ответственное управление**, благодаря интеллектуальным инвестициям в ИТ и их массовому использованию в государственном секторе.

Специфические цели следующие<sup>32</sup>:

а) **модернизация публичных услуг** посредством оцифровки и реорганизации операционных процессов;

б) **повышение эффективности управления** через интероперабельность систем ИТ, а также путем укрепления и повторного использования ИТ-ресурсов.

**Важно внедрение комплексной базы показателей достижений и эффективности в целях мониторинга и оценки результатов и влияния реформ в публичном управлении.**

Несмотря на то, что Постановлением Правительства №710 от 20.09.2011 были утверждены ключевые показатели эффективности (*общая база*), а ЦЭУ в рамках ПеПУ предусмотрен ряд специфичных показателей, в настоящее время процесс их сбора не может обеспечить точность и достаточность данных. Это обусловлено и тем, что лица из ОЦПУ не всегда достаточно компетентны в данной области, так как публичные услуги относятся не только к ОЦПУ, но базируются и на данных различных учреждений и эффект оцифровки должен быть оценен для всего спектра сторон, вовлеченных в процесс.

На момент проведения аудиторской миссии объем данных, собранных для расчета/оценки показателей, был недостаточным. Для последующих периодов предполагается сбор общих статистических данных из web страниц и разработанных информационных систем. Хотя кажется, что сбор данных и расчет показателей проводятся хорошо, их эффективность значительно снижается методами сбора, относительной их точностью и ограниченной областью сбора. Анализ показателей является обязательным инструментом для процессов управления проектами, а полученные результаты должны использоваться для деятельности по обнаружению, корректировке и вмешательству в ход процесса, а также для доказательства достижения целей и положительных результатов, а не только для отчетности об их реализации.

---

<sup>32</sup> Постановление Правительства №710 от 20.09.2011.

В противном случае положительные результаты и достижения будут лишь декларативными.

Учитывая значительные инвестиции, связанные с реализацией Программы, аргументированные получением экономии и пользы в среднесрочной и длительной перспективе, базы показателей, утвержденных для накопления с самого начала программы, могут представлять единственное надежное доказательство декларируемых результатов. Процесс установления, сбора и оценки показателей прогресса предполагает и соотнесение их с другими национальными и международными показателями отрасли, согласно Программам действий (*Молдова - ЕС, Молдова - СНГ и др.*), Программам партнерства, отраслевых Стратегий и т.д.

### **Важно обеспечение непрерывности и устойчивости повестки e-Преобразования управления**

Отмечаем, что согласно РАД, 40% экономии, полученной ОПУ от использования платформы М-Cloud (*точная доля экономии должна быть подтверждена НКЕП*), будет разделена для оплаты труда основной команды и для операционных расходов ЦЭУ, уходя постепенно от финансирования со стороны МАР. На момент запуска в использование общей технологической платформы М-Cloud, Правительство должно обеспечить наличие методологической и нормативной базы по ее использованию. Вскоре после запуска соответствующей платформы, ЦЭУ должен начать аккумулирование данных о потребностях органов ЦПА по использованию платформы М-Cloud на период 2014-2016 годов. Исходя из обязательств Правительства по обеспечению непрерывности финансирования ЦЭУ и из задержек по внедрению платформы М-Cloud, существует риск, что получение экономии задержится во времени, а для утверждения методологической базы будет очень ограниченное время. Этот риск усиливается возможным сопротивлением со стороны ОЦПУ в процессе сотрудничества относительно преобразования процессов ИТК в общую правительственную платформу.

**Рекомендация Государственной канцелярии:** *Осуществлять интенсивно мониторинг и незамедлительно вмешаться в процесс разработки методологии расчета и утверждения экономии, полученной от использования общей правительственной платформы, для исключения задержек и обеспечения непрерывности процесса финансирования ЦЭУ.*

До настоящего времени не удалось обеспечить в достаточном объеме инструментами и методологией, необходимой для исполнения контрольных полномочий над выполнением и мониторингом реализации Стратегической программы, ответственной за обеспечение является Государственная канцелярия. Так, в отсутствие надежных инструментов по контролю и мониторингу Государственная канцелярия делегировала ЦЭУ большинство полномочий и ответственностей, связанных с исполнением и мониторингом

реализации Стратегической программы. Эта ситуация связана и с коротким периодом времени от запуска Стратегической программы, которая началась в сентябре 2011 года, некоторые инструменты находятся в процессе разработки.

В основе Стратегической программы находятся принципы, которые устанавливают задачи повышения эффективности, результативности, экономичности средств и др. Исходя из отсутствия надежных и точных инструментов по мониторингу, оценке и отчетности достижений, основывающихся в свою очередь на сбор, анализ и оценку показателей эффективности и прогресса, анализ порядка достижения соответствующих целей не даст надежных и точных результатов.

В контексте задержки действий по реформированию деятельности учреждений, вовлеченных в процесс автоматизации публичных услуг, а также действий по установлению путей повышения эффективности их деятельности (*которые, кажется, представляют отдаленные перспективы, до тех пор пока услуги будут оказаны и в традиционном и в электронном формате одновременно*), потребность в ресурсах (*финансовых, людских, технических, институциональных*) будет постоянно возрастать, а эффект будет ощущаться с опозданием вследствие децентрализации ответственностей и самих задач. Дополнительно распределение полномочий структурам в рамках учреждений публичной администрации, комбинированное с отсутствием возможностей по адекватному мониторингу их деятельности и быстрому вмешательству, может иметь отрицательные последствия на качество выполнения мероприятий. В этом контексте отмечаем необходимость разработки и утверждения нормативной, методологической базы и стандартов, необходимых для надлежащего функционирования подразделений е-Преобразования. По причине задержки реформирования публичных услуг процесс реорганизации процессов в рамках публичных учреждений и документирование бизнес-процессов, стоящих в их основе, не имел места, что делает сложной и неэффективной оцифровку публичных услуг и в результате усложняет достижение некоторых задач Стратегической программы.

**Необходима институциональная консолидация подразделений е-Преобразования для обеспечения непрерывности процессов реформирования.**

Исходя из низкого процента успешного завершения проектов по автоматизации/реформированию деятельности в рамках публичных учреждений, декларированные действия как завершенные не представляют полностью функциональные решения или представляют функциональность и эффективность намного ниже ожидаемой. В контексте недостаточного менеджмента ИТ в рамках публичных учреждений подразделения е-

Преобразования должны стать действенным инструментом и должны быть вовлечены непосредственно в процесс мониторинга и администрирования проектов, связанных с е-Преобразованием для исключения рисков стагнации развития сектора, а также для оперативной отчетности. Публичные органы должны взять на себя ответственность для продвижения и поддержки реформ публичных услуг и процесса е-Преобразования с целью обеспечения непрерывности процесса и исключения неэффективных инвестиций.

Дополнительно акцентируем важность и эффект низкого уровня опыта в области использования ИТК лиц, вовлеченных в процесс, сопротивление лиц и значительные пробелы в области стандартизации данной сферы, что может иметь отрицательное влияние на реализацию задач. Хотя часть из них входила в задачи Стратегии „Электронная Молдова”, стандарты и методологические нормы в области ИТК представляют значительный пробел, который имеет влияние на любые проекты по автоматизации в стране. По этой причине публичные учреждения вынуждены разрабатывать собственные стандарты или адаптироваться к международным стандартам, которые не были утверждены в установленном законодательством порядке.

#### **5.4. Управление финансовыми средствами Кредита № 5000-MD**

**Необходимо активное вовлечение руководящих лиц для соблюдения сроков и реализации действий, установленных в Документах по утверждению Проекта, таким образом, чтобы была соблюдена сбалансированность в расходах между компонентами ПеПУ.**

На момент проведения аудиторской миссии общая стоимость проекта была оценена на сумму 24,49 млн. долларов США, финансируемых из средств Кредита №5000-MD (в размере 20,0 млн. долларов США) – MAP, софинансируемого Правительством Республики Молдова (в сумме 3,0 млн. долларов США) и из Мультидонорского фонда (Грант №TF-011741 в размере около 1,49 млн. долларов США), администрируемого Всемирным банком по реконструкции и развитию/MAP. Предусмотренный период для внедрения Проекта запланирован на период 2011-2016 годов. Необходимо отметить, что финансовые средства в сумме 1,49 млн. долларов США (Грант №TF-011741 от 17.02.2012) должны быть использованы до конца 2012 года.

В 2010 году Государственная канцелярия запустила этап подготовки ПеПУ, деятельность финансируется за счет Авансового кредита №Q-729 в размере 2,0 млн. долларов США (по которому была выплачена сумма 515,4 тыс. долларов США или 25,8% от оцененной стоимости). Отмечаем, что в период подготовки проекта расходы для первоначального создания и функционирования ЦЭУ были ассимилированы в пропорции 69,5% (из которых 82,6% составляла оплата за консалтинговые услуги), а выплаты для запланированной деятельности по Компоненту 2 (связанной с реализацией задач ПеПУ) были освоены в пропорции 8,9%. Согласно

заявлениям ЦЭУ, это объясняется тем, что на этом этапе подготовки Проекта большинство видов деятельности осуществляются для концептуализации информационных систем, электронных услуг и связанной с ними инфраструктуры, а их непосредственная закупка должна проводиться в первый год внедрения Проекта, то есть в период 01.11.2011-01.11.2012. Соответственно, контрактация, закупка и выплата за реализацию информационных систем, электронных услуг и связанной с ними инфраструктуры в большей части началась во второй половине 2012 года.

Согласно PAD, для реализации Компонента 1 ПеПУ были оценены расходы в размере **8,0 млн. долларов США** (из которых на период 2010-2012 годов (октябрь) – 1,8 млн. долларов США). По состоянию на 30.06.2012 были выплачены средства в сумме **1,2 млн. долларов США**, из которых самый большой удельный вес **58,3% (0,7 млн. долларов США)** из **общих произведенных выплат** представляют расходы, связанные с Компонентом 1.1.1. (Первоначальное создание и функционирование ЦЭУ). При согласии Всемирного банка суммы, не выплаченные в период подготовки Проекта, могут быть использованы согласно первоначальному назначению в последующие периоды.

Расходы, связанные с Компонентом 1.1.1. (Первоначальное создание и функционирование ЦЭУ), за аудитуемый период представлены в таблице №1.

**Таблица №1.** Расшифровка выплат по Компоненту 1.1.1. „Первоначальное создание и функционирование ЦЭУ” за 2010-2012 годы

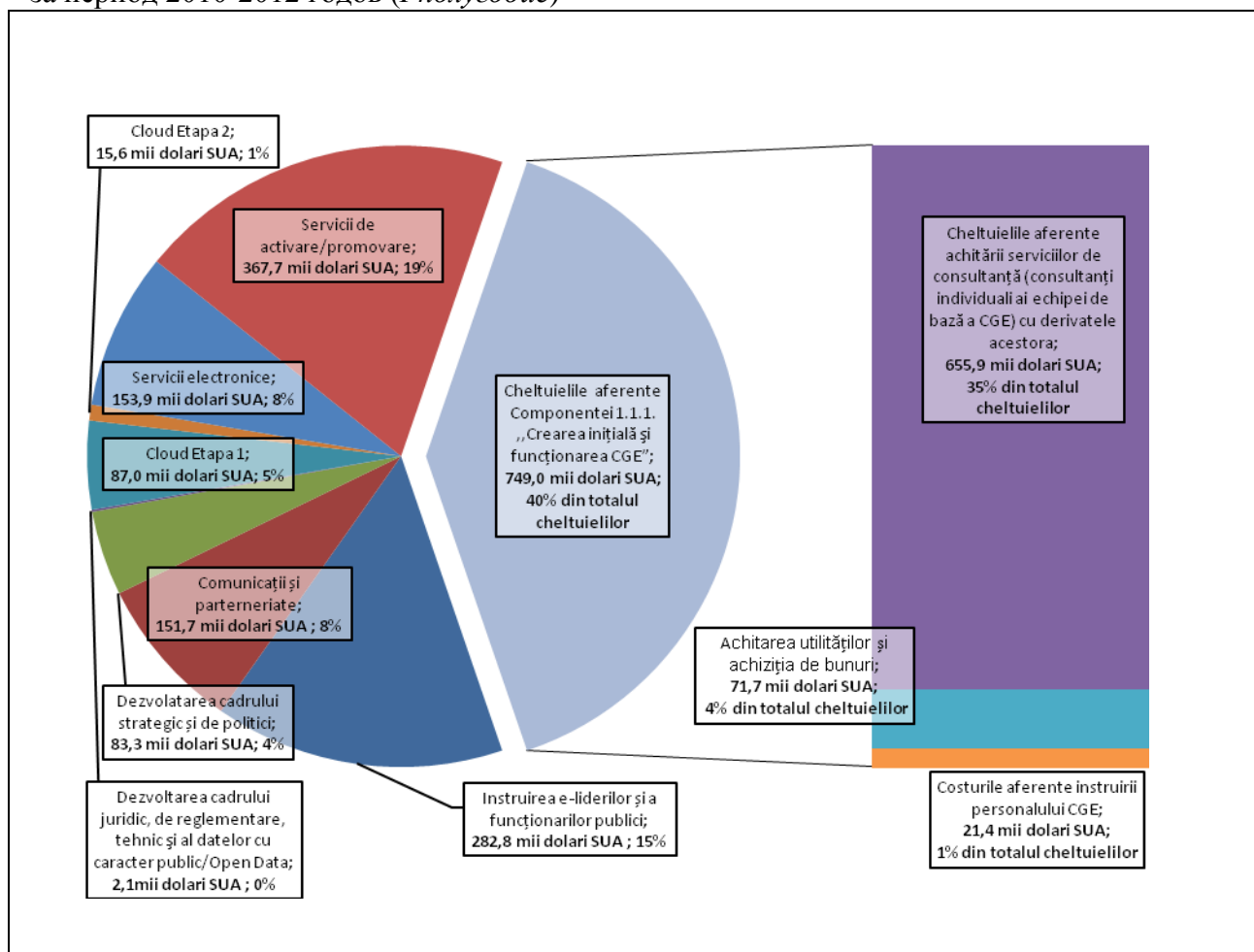
№ п/п	Название показателя	PPF		1 год (8 месяцев)	
		тыс. США	%	тыс. США	%
1.	Расходы, связанные с оплатой консалтинговых услуг (индивидуальные консультанты)	319,0	82,56%	336,9	92,91%
2.	Оплата некоторых услуг и закупка товаров	54,2	14,03%	17,5	4,83%
3.	Расходы, связанные с обучением персонала ЦЭУ	13,2	3,42%	8,2	2,26%
<b>ВСЕГО расходы, связанные с Компонентом 1.1.1. „Первоначальное создание и функционирование ЦЭУ”</b>		<b>386,4</b>	<b>100%</b>	<b>362,6</b>	<b>100%</b>

**Источник:** Информация, представленная ЦЭУ

Так, удельный вес расходов, связанных с оплатой услуг по консультации (индивидуальные консультанты основной команды ЦЭУ) с соответствующими выплатами, в общих расходах Компонента 1.1.1. в период подготовки проекта составили 82,6%, а в первый год внедрения Проекта (первые 8 месяцев) – 92,9%.

Для реализации Компонента 2 Проекта оценена общая стоимость в объеме **12,0 млн. долларов США** (из которых за период 2010-2012 г.г. (октябрь) – 2,8 млн. долларов США). По состоянию на 30.06.2012 за счет кредита были выплачены средства в сумме **0,3 млн. долларов США**. Удельный вес расходов, связанных с Компонентом 1.1.1., в общих выплатах, произведенных за период 2010-2012 годов (I полугодие) представлен в диаграмме №1.

**Диаграмма №1.** Удельный вес расходов, связанных с Компонентом 1.1.1. (Первоначальное создание и функционирование ЦЭУ) в общих выплатах, произведенных за период 2010-2012 годов (I полугодие)



Источник: Информация, представленная ЦЭУ

**Необходимо обеспечение соблюдения жестких принципов при контрактации услуг по консультации путем осуществления надежных анализов**

Необходимо отметить, что Правительство на момент переговоров по Кредиту №5000-MD согласовало четкую долговременную стратегию, которая включает постепенное снижение поддержки Всемирного банка для оплаты услуг по консультации (основной команды), начиная с третьего года внедрения Проекта (2014 год). Так, бюджет ЦЭУ (особенно расходы, связанные с оплатой труда основной команды ЦЭУ с соответствующими выплатами) прогрессивно будут основываться на бюджетные средства Республики Молдова для обеспечения поддержки и снижения его зависимости от финансирования со стороны Всемирного банка. Бюджетные средства, необходимые для вноса на финансирование функционирования ЦЭУ, должны быть сформированы из экономии, полученной от использования публичными органами платформы M-Cloud. В условиях, в

которых оцененный законтрактованный размер (*стоимость, отнесенная на Компонент 1.1.1.*), необходимый для функционирования ЦЭУ, превышает запланированные расходы (*данная ситуация описана дальше*), а получение указанной экономии, необходимой для покрытия соответствующих расходов, не может быть гарантировано, имеется риск неспособности Правительства обеспечить поддержку и непрерывность ПеПУ.

По причине отсутствия анализа и технико-экономического обоснования стоимость договоров для оплаты индивидуальных консультантов была установлена так, что оцененные расходы, связанные с Компонентом 1.1.1. для первого года внедрения ПеПУ, превысят запланированные финансовые средства. В аудитуемый период ежемесячная договорная стоимость по оплате услуг по консультации с ЦЭУ с соответствующими выплатами на одного консультанта превышает примерно в 2-4 раза размер на одну единицу компетентности, оцененную в РАД. В настоящее время в рамках ПеПУ работают 19 консультантов, договорная стоимость аргументирована необходимостью вовлечения специалистов высокой квалификации в инновационных областях, которых часто тяжело привлечь, и которые требуют финансовой мотивации. В результате для выполнения намеченных целей на первый год внедрения ПеПУ (*01.11.2011 – 31.10.2012*) ЦЭУ заключило договора на услуги по консультации (основная команда) на общую сумму 575,4 тыс. долларов США, что составляет на 32,6 тыс. долларов США (6,0%) больше, чем оцененная стоимость для Компонента 1.1.1. в целом (*которая включает и операционные расходы ЦЭУ*). Необходимо отметить, что в период подготовки Проекта по указанному компоненту была получена экономия, которую можно будет использовать для покрытия этой разницы стоимости.

Согласно утверждениям ЦЭУ, в основе процедуры трудоустройства персонала ЦЭУ были Правила закупок Всемирного банка (*Procurement Guidelines*) для приобретения услуг по индивидуальному консалтингу и переговоров, предусмотренных в указанных процедурах, исходя из экспертизы, уровня опыта офертанта услуг по индивидуальному консалтингу (*основная команда ЦЭУ*), технических и финансовых предложений, представленных офертантами. Процесс контрактации услуг по индивидуальному консалтингу осуществлялся на основании технического задания, утвержденного Всемирным банком, и включает: запуск открытого конкурса для всех вакантных должностей с опубликованием этих позиций в средствах массовой информации и на web-странице ЦЭУ, интервьюирование квалифицированных кандидатов и впоследствии переговоры о сумме оплаты труда. При переговорах об оплате труда в обязательном порядке бралась в расчет экспертиза потенциального консультанта, уровень предыдущей оплаты труда и бюджет, выделенный для соответствующей закупки. В этом отношении в рамках ПеПУ назначены и Комиссии по оценке для проведения тендеров по приобретению товаров и услуг по консультации. В объект

переговоров включен и размер выплат на услуги по индивидуальному консалтингу с соответствующими выплатами.

Аудиторская миссия выявила, что, начиная с 2014 года, финансирование бюджета ЦЭУ, в том числе расходов, связанных с услугами по консалтингу с соответствующими выплатами, будет постепенно базироваться на взнос Правительства. На фоне соблюдения бюджетных лимитов, установленных в БРСП, и утверждения в последние годы жестких бюджетов, поддержание расходов, связанных с услугами по консультации на настоящем уровне, с оплатой их из другого источника может быть сложной задачей.

### **Рекомендации:**

#### **Государственной канцелярии и Административному совету ЦЭУ:**

- *Повысить менеджерскую ответственность ЦЭУ по эффективному и экономичному управлению финансовыми средствами в целях обеспечения надлежащего управления для достижения целей и запланированных результатов субъекта.*
- *Разработать программу мероприятий, предназначенных решить выявленные проблемы путем обеспечения адекватной среды контроля за деятельностью, предложенной в рамках ПеПУ, которая обеспечит улучшение и максимизацию ожидаемых результатов.*

**Центру электронного управления:** *Обеспечить эффективное, экономное и в утвержденные сроки управление финансовыми средствами, предназначенными для внедрения ПеПУ в соответствии с оцененной и утвержденной стоимостью.*

**Необходимо надлежащее планирование и исполнение финансовых средств из государственного бюджета для обеспечения ассимиляции и эффективного их использования.**

Необходимо отметить, что для внедрения ПеПУ из вноса Правительства Республики Молдова на период 2011-2012 годов первоначально были запланированы финансовые средства из государственного бюджета на общую сумму 18,4 млн. леев (12,4 млн. леев в 2011 году и 6,0 млн. леев – в 2012 году). Эквивалент суммы 248,5 тыс. долларов США (2,9 млн. леев) был предусмотрен на реализацию 4 действий (решение было утверждено 28.07.2011 Межведомственным комитетом по стратегическому планированию), а процедуры закупок для их выполнения были инициированы ЦЭУ в период сентябрь-октябрь 2011 года. Информация о планировании и использовании финансовых средств из государственного бюджета за период 2011-2012 годов (I полугодие) представлена в **таблице №4, приложения №1**. Вместе с тем отмечается, что первоначально запланированные средства на 2011 год в сумме 12,4 млн. леев были уточнены в декабре 2011 года в размере 3,3 млн. леев, из которых было использовано

лишь 1,5 млн. леев. В результате ЦЭУ не освоил бюджетные средства в полном размере.

В аудитуемом периоде ЦЭУ присвоил 2 договора (общей стоимостью 127,6 тыс. долларов США), используя процедуру „из одного источника” одному экономическому оператору (ГП „ЦСТ”). Объектом договора №3004-113/4 от 17.10.2011 является модернизация инфраструктуры телекоммуникаций Правительства, необходимая для внедрения платформы M-Cloud, учитывая ее централизованную природу. Учитывая специфику деятельности ГП „ЦСТ”, ЦЭУ аргументирует законность решения по отбору указанной процедуры закупок тем, что согласно положениям Постановления Правительства №840 от 26.07.2004<sup>33</sup>, ответственность за модернизацию и содержание телекоммуникационной инфраструктуры Правительства возложена на ГП „ЦСТ”, а согласно требованиям ст.53(1) Закона №96-XVI от 13.04.2007 „О государственных закупках” и п.4(с) Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1407 от 10.12.2008<sup>34</sup>, закупка из одного источника осуществляется в случаях, когда по техническим причинам, причинам, связанным с творческой деятельностью, или по причинам, относящимся к защите исключительных прав, либо по другим объективным причинам необходимыми товарами, работами и услугами располагает только один экономический оператор или один экономический оператор является обладателем исключительных прав на них и альтернативы не существует или экономический оператор определен законом. Объектом Договора №3001-01 от 17.11.2011 является закупка оборудования, необходимого для запуска АИС „Государственный регистр государственных закупок”. Эта закупка была произведена в результате обращения от 21.10.2011 Агентства государственных закупок по выявлению и выделению ГП „ЦСТ” необходимых финансовых средств для обеспечения размещения и обслуживания указанной АИС в режиме эксплуатации.

Даже если ЦЭУ считает, что имеет все необходимые обоснования для проведения закупок из одного источника в случае этих двух договоров, считаем уместным применение других методов закупки, которые гарантировали бы повышенную прозрачность и обеспечивали свободную конкуренцию с участием большего числа операторов в процедурах закупок, что положительно влияет на соотношение стоимость-эффективность.

Эта ситуация является доказательством наличия недостатков при планировании ЦЭУ расходов на краткосрочный и среднесрочный период по обеспечению прозрачности в случае двух государственных закупок, финансируемых из государственного бюджета, неадекватного исполнения полномочий Административным советом ЦЭУ, а также отсутствия

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства №840 от 26.07.2004 „О создании телекоммуникационной системы органов публичного управления”;

<sup>34</sup> Постановление Правительства №1407 от 10.12.2008 „Об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок из одного источника”.

эффективного контроля со стороны учредителя (Государственной канцелярии).

#### **Рекомендации:**

**Государственной канцелярии:** *Обеспечить эффективное планирование финансовых средств из государственного бюджета и надежные механизмы для вторичных исполнителей государственного бюджета по их освоению.*

**Центру электронного управления:** *Консолидировать регулируемую и административную базу учреждения для исключения случаев проведения закупок методами, которые могли бы занизить их экономичность и прозрачность и подтверждать свои решения документированными аргументами, основанными на технико-экономическом анализе.*

Другие два действия, финансируемые из государственного бюджета (закупка АИС „Регистр операторов данных, имеющих персональный характер” (97,2 тыс. долларов США) и оплата аванса для Информационной системы по управлению документами и регистрациями центральных публичных органов (из которых были выплачены 23,7 тыс. долларов США)) были законтрактованы в результате проведения публичных торгов, которые завершились заключением договоров в декабре 2011 года и, соответственно, в феврале 2012 года, финансирование их было осуществлено в 2012 году.

Необходимо отметить, что Государственная канцелярия, являясь бенефициаром Интегрированной системы электронного документооборота в органах публичного управления<sup>35</sup> (контрактованная МИТС деятельность в 2007 году (в размере 500,0 тыс. леев) и выполненная ГП „ЦСТ”) без детального анализа области, документированной с тестированиями и оценками, дополнительно законтрактовала ИС с аналогичными функциональностями и большей стоимостью посредством ЦЭУ - Информационную систему по управлению документами и регистрациями центральных публичных органов общей стоимостью 2,9 млн. леев.

**Рекомендация Государственной канцелярии:** *Провести детальный анализ ИС, находящихся в распоряжении, документированных с тестированиями и оценками, в целях исключения в будущем неэкономичных и неэффективных закупок.*

#### **5.5. Анализ соблюдения сроков, предусмотренных в Документах по утверждению Проекта**

**Необходим адекватный контроль с незамедлительным вмешательством для снижения влияния объективных и субъективных**

---

<sup>35</sup> Постановление Правительства №844 от 26.07.2007 „Об утверждении Концепции Интегрированной системы электронного документооборота”.

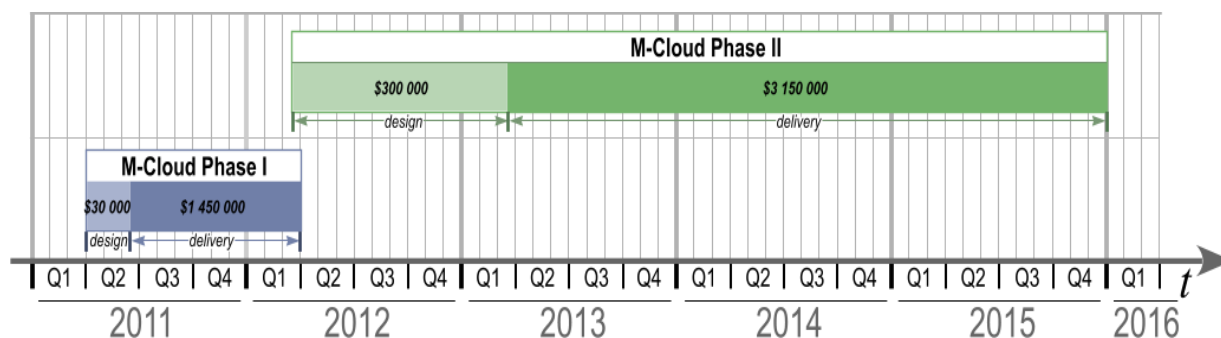
**факторов, которые повлияли на задержку действий, утвержденных в РАД.**

При простом анализе соблюдения сроков, установленных в Документах по утверждению Проекта, направленных на действия, которые должны быть осуществлены в 2011 году, используя средства Авансового кредита № Q 729 (для справки смотреть и рисунки №4 и №6), отмечается перемещение во времени некоторых важных видов деятельности по причине множества объективных и субъективных факторов, влияние которых уже сказывается на реализацию Стратегической программы в целом. Из этих видов деятельности некоторые были произведены в последующие этапы, в настоящий момент находятся на различных этапах завершения или поставки.

В результате возможных проблем по успешному внедрению платформы M-Cloud (Компонент 2.1. ПеллУ) было предложено внедрить ее постепенно – в два этапа. Так, вначале должна быть внедрена маленькая часть платформы M-Cloud, с ограниченными возможностями. Согласно РАД, финансирование этого этапа было запланировано на конец первого квартала 2012 года, в то время как процедура подписания договора закупки завершилась в июне 2012 года.

Для внедрения первого этапа платформы M-Cloud задержки составили 7 месяцев, и было отложено инициирование его второго этапа, что, соответственно, повлияло на сроки запуска некоторых электронных услуг. Предложенный в соответствии с РАД график по внедрению платформы M-Cloud представлен на **рисунке №4**.

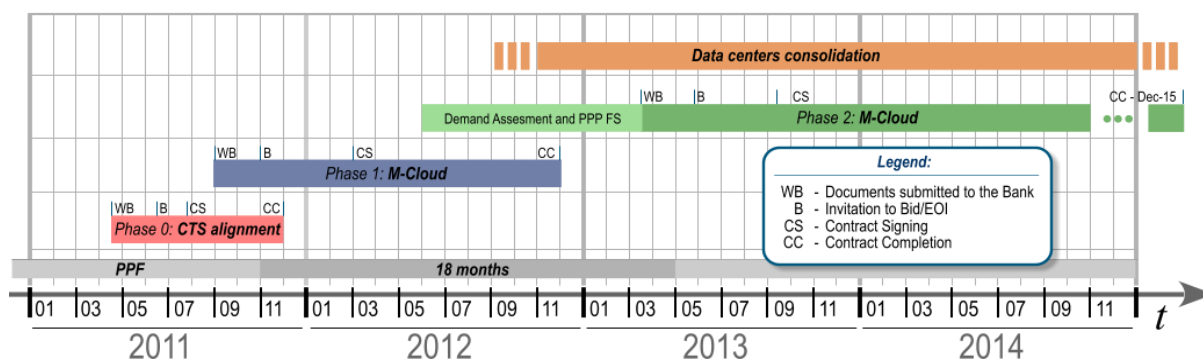
**Рисунок №4.** Предложенный график по внедрению платформы M-Cloud



**Источник:** Project Appraisal Document

**Рисунок №5.** Уточненный график по внедрению платформы M-Cloud

### M-Cloud Implementation Timeline



**Источник:** Данные, представленные ЦЭУ

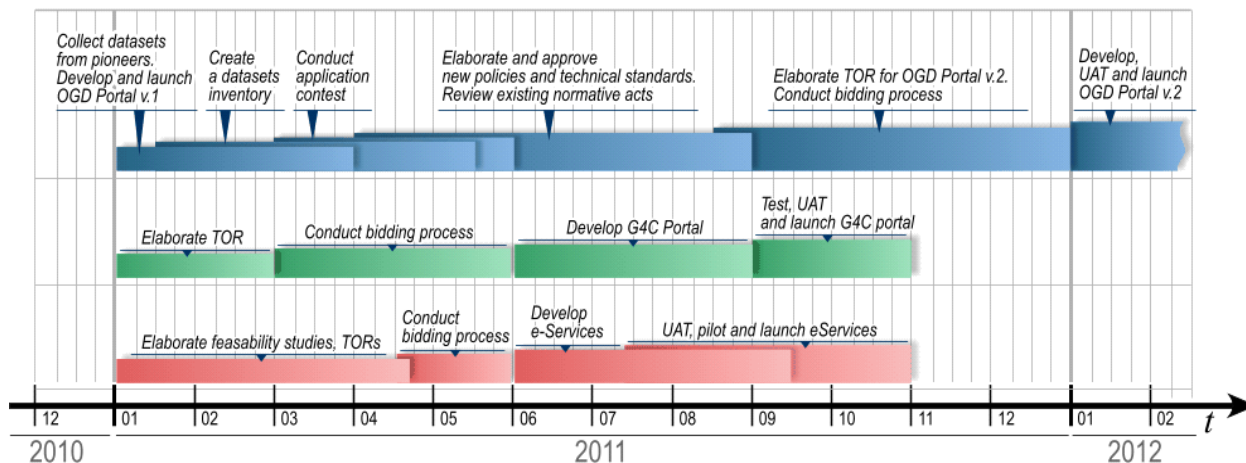
Так, по причине множества объективных и субъективных факторов было растянуто во времени внедрение платформы M-Cloud (рисунок №5). Среди этих факторов отмечаем следующие: увеличение запланированного срока получения согласования от ВБ, необходимость проведения некоторых корректировок и улучшений в возможностях ГП „ЦСТ” и отсутствие единых согласованных технических стандартов в области технологий Cloud.

В результате того, что на заседании НКЕП от 07.02.2012 было доложено о значительных достижениях по внедрению приоритетных э-услуг (этап оценки оферт), установленных экспертами и включенных в РАД в качестве „быстрых побед” (которые должны были быть реализованы в 2011 году), было принято решение о включении других 7 э-услуг для реализации в 2012 году. Констатируем, что до настоящего времени ни одна из э-услуг не была запущена. Среди основных факторов, которые повлияли на задержку запуска электронных услуг, являются: недостаточное сотрудничество отмеченных субъектов, низкая компетенция их специализированного персонала и др. Предложенный график по первоначальному внедрению подкомпонента э-услуг представлен на рисунке №6.

Таким образом, необходимость успешного запуска Проекта, наличие и качество которого зависят от других видов деятельности и выполнения Проекта в целом, которые не были осуществлены вовремя, что мешает соблюдению графика в процессе реализации. Даже если в РАД были четко намечены приоритетные направления и логическая последовательность действий, вовлеченные стороны не обеспечили последовательное управление Проектом в первоначально предложенные сроки, ставя под угрозу реализацию ПеПУ.

**Рисунок №6.** Предложенный график по первоначальному внедрению подкомпонента э-услуг

## e-Services Implementation Timeline

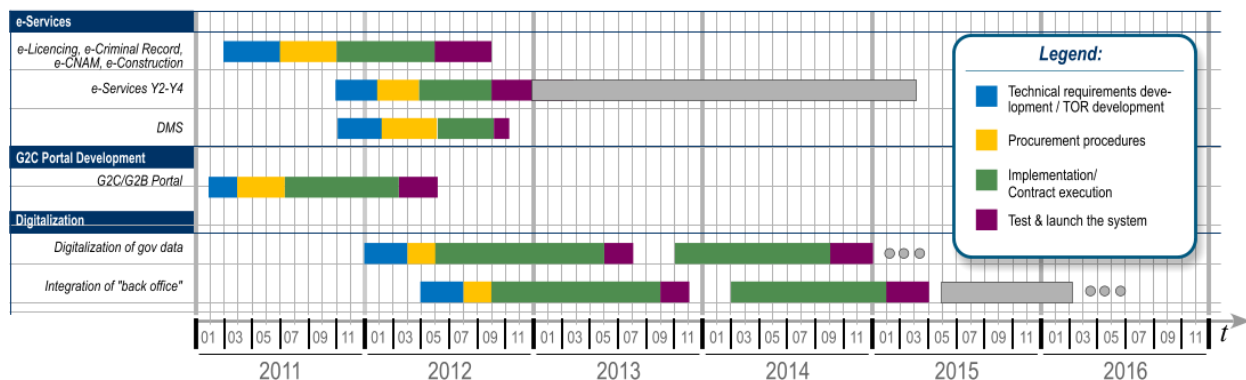


Источник: Project Appraisal Document

По причине материализации некоторых рисков и влияния внешних факторов на процесс реализации действий в рамках ПеПУ, запланированные в РАД сроки были пересмотрены. Для исключения на последующих этапах незапланированного увеличения времени по видам деятельности и снижения влияния внешних и внутренних факторов необходимо более решаящее вовлечение Государственной канцелярии в процесс продвижения реформ публичных услуг, а также и Правительства для стимулирования мобилизации публичных органов в процесс реформирования и сотрудничества с ЦЭУ и для обеспечения более эффективного мониторинга процесса е-Преобразования.

Рисунок №7. Уточненный график по внедрению подкомпонента э-услуг

## e-Services Implementation Timeline



Источник: Данные, представленные ЦЭУ

Вследствие взаимозависимости деятельности по внедрению в рамках Компонента 2 ПеПУ и именно внедрения платформы М-Cloud, э-услуг, а также услуг по активации/продвижению, затягивание некоторых из них может привести к нереализации остальных в предложенные сроки. Так, затягивание сроков запуска первого этапа платформы М-Cloud и задержки,

допущенные в процессе внедрения электронных услуг, привели к низкому уровню выплат.

Вместе с тем, хотя риски, связанные с закупками, были выявлены экспертами Всемирного банка<sup>36</sup>, были предложены конкретные меры по их снижению, в отсутствие квалифицированных специалистов, имеющих на рынке, не было возможным трудоустроить на длительный период специалиста по закупкам, который должен сотрудничать с техническим персоналом ЦЭУ для предотвращения и снижения любых потенциальных отсрочек в процессе закупок, путем улучшения непрерывности деятельности. Так, приводится пример, что в ходе внедрения Проекта (1 год и 8 месяцев) было трудоустроено 2 лица, которые работали в качестве специалиста по закупкам в течение одного года.

#### **Рекомендации:**

**Государственной канцелярии и Административному совету ЦЭУ:**  
*Принять все необходимые меры для своевременной реализации действий из Документа по утверждению Проекта. Выявить и устранить факторы, препятствующие реализации некоторых видов деятельности.*

**Центру электронного управления:** *Немедленно принять строгие меры по консолидации возможностей по закупке на весь период внедрения ПеПУ путем трудоустройства специалиста в области закупок.*

#### **Общий вывод**

*Стратегическая программа и Проект „e-Преобразование управления” представляют интерес и повышенную важность для продвижения качественных реформ, основанных на эффективном использовании информационных технологий в публичном секторе. Реформирование публичных услуг, которое предполагает комплексные процессы и часто требует значительных усилий со стороны субъектов, должно оптимизировать порядок организации и предоставления услуг путем реинжиниринга и описания внутренних процессов. Состыковка и синхронизация деятельности по реформированию на всех уровнях, наряду с технологической, должно способствовать созданию предпосылок для надлежащего проведения реформ, а также повышения их эффективности. Так, независимо от порядка выполнения повестки e-Преобразования управления и встречающихся в ходе ее препятствий, поддержка и вклад всех государственных учреждений является определяющим фактором и обязательным условием для достижения целей. Годовые планы по достижению целей e-Преобразования публичных органов должны интегрироваться в стратегические и отраслевые программы реформирования учреждений.*

---

<sup>36</sup> Project Appraisal Document от 07.05.2011 (Документ по внедрению Проекта).

*Вследствие значительного числа факторов, которые повлияли на ход ПеПУ, запланированные в Документах по утверждению Проекта деятельности были реализованы с опозданием или еще находятся в процессе реализации. Из начальных этапов были упущены некоторые важные виды деятельности, которые должны были придать импульс и поддержать процесс технологической модернизации управления. Было принято решение использовать инновационную технологическую платформу (Cloud Computing), которая предполагает радикальное изменение порядка управления ИТК и не имеет достаточного обеспечения стандартами и квалифицированными специалистами. Уровень вовлечения публичных органов является низким, а подразделения е-Преобразования находятся в процессе формирования и для их нормального функционирования необходимо утверждение широкого спектра стандартов, методологий, нормативных актов и положений. Расходы, связанные с функционированием ЦЭУ, превышают запланированные суммы, таким образом, исходя из необходимости постепенного перехода на финансирование за счет экономии, полученной от использования платформы „М-Cloud” (на общей технологической правительственной платформе должны быть размещены информационные системы публичных органов, что снизит на много расходы на оборудование и содержание), и из-за задержек в реализации многих важных видов деятельности будет сложным обеспечить непрерывность процессов. Решение проблем и соответствующее управление рисками, связанными с реализацией повестки е-Преобразования управления, выявленных аудиторской миссией, может стать определяющим фактором в достижении целей.*

**Только путем решающего вовлечения публичных органов на каждом этапе е-Преобразования управления, институционализации подразделений е-Преобразования и ЦЭУ, синхронизации с другими реформами в рамках публичных органов, осуществление интеллигентных инвестиций и эффективный мониторинг процесса могут обеспечить достижение целей. В этом отношении необходимо воспользоваться всеми полученными результатами и использовать все возможности для консолидации усилий по обеспечению непрерывности и поддержки процессов реформирования.**

**Аудиторская группа Счетной палаты:**

Начальник Управления аудита ИТ

*Джеордже Анточ*

Старший государственный контролер,  
публичный аудитор

*Лириан Унгуриану*

## VI. ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение №1

**Таблица №1.** Компоненты и оцененные стоимости Проекта „е-Преобразования управления”  
млн. долларов США

Компоненты Проекта		Оцененная стоимость Проекта			
		Всего	Финансирование со стороны MAP	Грант №TF-011741	Взнос Правительства <sup>1</sup>
<b>Компонент 1. Способность э-правления и среды активации</b>		<b>8,00</b>	<b>7,00</b>		<b>1,00</b>
1.1	Поддержка для Центра электронного управления и развития э-правления	6,46	5,46		1,00
1.1.1	<i>Первоначальное создание и функционирование Центра электронного управления</i>	4,24	3,51		0,73
1.1.2	<i>Обучение лидеров и государственных служащих</i>	1,52	1,25		0,27
1.1.3	<i>Коммуникации и партнерство</i>	0,70	0,7		0,00
1.2	Развитие среды активации, в том числе программ, политик и правовой и технической базы	1,54	1,54		0,00
1.2.1	Развитие стратегической базы и политик	1,19	1,19		0,00
1.2.2	Развитие правовой, регулирующей и технической базы и данных, имеющих общественный характер/Open Data	0,35	0,35		0,00
<b>Компонент 2. Общая инфраструктура и электронные услуги</b>		<b>16,49</b>	<b>13,00</b>	<b>1,49</b>	<b>2,00</b>
2.1	Общая инфраструктура M-Cloud и э-правление	7,49	5,00	1,49	1,00
2.1.1	M-Cloud Этап 1	3,04	1,55	1,49	0,00
2.1.2	M-Cloud Этап 2	4,45	3,45		1,00
2.2	Развитие услуг, имеющих электронный характер	9,00	8,00		1,00
2.2.1	Электронные услуги	7,40	6,40		1,00
2.2.2	Услуги по активации/продвижению	1,60	1,60		0,00
<b>ВСЕГО СТОИМОСТЬ</b>		<b>24,49</b>	<b>20,00</b>	<b>1,49</b>	<b>3,00</b>

Источник: Информация, представленная ЦЭУ

**Таблица №2.** Оцененная стоимость Проекта „е-Преобразования управления”,  
распределенная по периодам его внедрения<sup>2</sup>

Компоненты Проекта		тыс. долларов США					
		PPF	1 год	2 год	3 год	4 год	5 год
<b>Компонент 1. Способность э-правления и среды активации</b>							
<b>Подкомпонент 1.1. Поддержка для Центра электронного управления и развития э-правления</b>							
1.1.1	<i>Первоначальное создание и функционирование</i>	556,0	542,8	542,8	542,8	498,8	826,8

<sup>1</sup> Взнос Правительства для Проекта состоит из: (а) 725,0 тыс. долларов США для покрытия части постепенного постепенного роста заработной платы и операционной стоимости Центра электронного управления за период 2014-2016 годов; (б) 275,0 тыс. долларов США в качестве взноса для времени, потребляемого государственными служащими и сотрудниками правительственных агентств, вовлеченных в деятельность по обучению, проводимой Проектом; (с) 1,0 млн. долларов США для установки M-Cloud в имеющемся здании (Фаза 2); (д) 1,0 млн. долларов США для развития электронных услуг в зависимости от запросов, поступающих от министерств.

<sup>2</sup> Проект внедрения проекта: PPF – до октября 2011; 1 год – ноябрь 2011- октябрь 2012; 2 год – ноябрь 2012- октябрь 2013; 3 год – ноябрь 2013- октябрь 2014; 4 год – ноябрь 2014-октябрь 2015; 5 год – ноябрь 2015- декабрь 2016.

	<i>Центра электронного управления</i>						
1.1.2	<i>Обучение лидеров и государственных служащих</i>	40,0	241,0	241,0	241,0	241,0	241,0
1.1.3	<i>Коммуникации и партнерство</i>	90,0	55,0	138,8	138,8	138,7	138,7
<b>Подкомпонент 1.2. Развитие среды активации, в том числе программ, политик и правовой и технической базы</b>							
1.2.1	Развитие стратегической базы и политик	90,00	120,0	620,0	120,0	120,0	120,0
1.2.2	Развитие правовой, регулирующей и технической базы и данных, имеющих общественный характер/Open Data	25,00	66,0	66,0	66,0	66,0	66,0
<b>Компонент 2. Общая инфраструктура и электронные услуги</b>							
<b>Подкомпонент 2.1. Общая инфраструктура M-Cloud и э-правление</b>							
2.1.1	M-Cloud Этап 1	100,00	0,0	1450,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2	M-Cloud Этап 2	0,0	300,0	315,0	2205,0	630,0	0,0
<b>Подкомпонент 2.2. Развитие услуг, имеющих электронный характер</b>							
2.2.1	Электронные услуги	751,0	1520,2	1370,2	920,0	920,0	920,0
2.2.2	Услуги по активации/ продвижению	348,0	0,0	875,0	375,0	0,0	0,0
<b>ВСЕГО СТОИМОСТЬ</b>		<b>2000,0</b>	<b>2845,0</b>	<b>5618,8</b>	<b>4608,6</b>	<b>2614,5</b>	<b>2312,5</b>

Источник: Информация, представленная ЦЭУ

**Таблица №3.** Оцененная стоимость и выплаты, произведенные в рамках внедрения Проекта „е-Преобразование управления”, распределенные по периодам его внедрения, за 2010-2012 годы (I полугодие)

Компоненты Проекта	PPF				тыс. долларов США I год				
	Оцененная стоимость	Всего выплат	Выплачено со стороны MAP	Выплачено со стороны Правительства РМ	Оцененная стоимость <sup>1</sup>	Всего выплат <sup>2</sup>	Выплачено со стороны MAP	Выплачено со стороны Правительства РМ	
<b>Компонент 1. Способность э-правления и среды активации</b>									
<b>Подкомпонент 1.1. Поддержка для Центра электронного управления и развития э-правления</b>									
1.1.1	<i>Первоначальное создание и функционирование Центра электронного управления</i>	556,0	386,4	386,4	0,0	542,8	362,6	362,6	0,0
1.1.2	<i>Обучение лидеров и государственных служащих</i>	40,0	41,8	41,8	0,0	241,0	201,2	201,2	0,0
1.1.3	<i>Коммуникации и партнерство</i>	90,0	0,0	0,0	0,0	55,0	151,7	151,7	0,0
<b>ВСЕГО</b>		<b>686,0</b>	<b>428,2</b>	<b>428,2</b>	<b>0,0</b>	<b>838,8</b>	<b>715,5</b>	<b>715,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Подкомпонент 1.2. Развитие среды активации, в том числе программ, политик и правовой и технической базы</b>									
1.2.1	Развитие стратегической базы и политик	90,00	83,3	83,3	0,0	120,0	0,0	0,0	0,0
1.2.2	Развитие правовой, регулирующей и технической базы и данных, имеющих общественный	25,00	2,1	2,1	0,0	66,0	0,0	0,0	0,0

<sup>1</sup> Оценочная стоимость, связанная с первым годом внедрения Проекта „е-Преобразование управления”, не включает взнос Правительства Республики Молдова;

<sup>2</sup> Аудиторская миссия рассмотрела отчетную финансовую ситуацию за период 2011 г. (ноябрь) -2012 г. (июнь). (июнь).

	характер/Open Data								
<b>ВСЕГО</b>		<b>115,0</b>	<b>85,4</b>	<b>85,4</b>	<b>0,0</b>	<b>186,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Компонент 2. Общая инфраструктура и электронные услуги</b>									
<b>Подкомпонент 2.1 Общая инфраструктура М-Cloud и э-правление</b>									
<b>2.1.1</b>	М-Cloud Этап 1	<b>100,00</b>	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	<b>87,9</b>	28,3	59,6
<b>2.1.2</b>	М-Cloud Этап 2	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>300,0</b>	<b>15,6</b>	15,6	0,0
<b>ВСЕГО</b>		<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>300,0</b>	<b>103,5</b>	<b>43,9</b>	<b>59,6</b>
<b>Подкомпонент 2.2. Развитие услуг, имеющих электронный характер</b>									
<b>2.2.1</b>	Электронные услуги	<b>751,0</b>	<b>1,8</b>	1,8	0,0	<b>1520,2</b>	<b>152,1</b>	54,9	97,2
<b>2.2.2</b>	Услуги по активации/ продвижению	<b>348,0</b>	<b>0,0</b>	0,0	0,0	<b>0,0</b>	<b>367,7</b>	175,8	188,9
<b>ВСЕГО</b>		<b>1099,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1520,2</b>	<b>419,6</b>	<b>230,7</b>	<b>188,9</b>
<b>ВСЕГО СТОИМОСТЬ</b>		<b>2000,0</b>	<b>515,4</b>	<b>515,4</b>	<b>0,0</b>	<b>2845,0</b>	<b>1238,6</b>	<b>990,1</b>	<b>248,5</b>

Источник:

Информация,

представленная

ЦЭУ

**Таблица №4.** Информация о запланированных и использованных финансовых средствах из государственного бюджета за период 2011-2012 ( I полугодие)

Описание действия	ед. изм.	Запланированные расходы	Уточненные расходы	Произведенные выплаты	Название поставщика	№ и дата заключения договора	Процедура гос.закупок, проведенная при присвоении договора	Стоимость договора
<b>2011 год</b>								
<b>ВСЕГО</b>	тыс. леев	<b>12428,5</b>	<b>3272,0</b>	<b>1500,0</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>1500,0</b>
	тыс. дол. США	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>127,6</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>127,6</b>
Комплекс услуг по интегрированию АИС „Государственный регистр государственных закупок” в Правительственном портале путем закупки оборудования	тыс. леев	х	х	800,0	ГП„ЦСТ”	№3001-01 от 17.11.2011	Из одного источника	800,0
	тыс. дол. США	х	х	59,6				59,6
Комплекс услуг по консолидации общей инфраструктуры на основе технологии Cloud – Молдова Cloud путем внедрения модуля Main-Switching	тыс. леев	х	х	700,0		№3004-113/4 от 17.10.2011	Из одного источника	700,0
	тыс. дол. США	х	х	68,0				68,0
<b>2012 год<sup>1</sup></b>								
<b>ВСЕГО</b>	тыс. леев	<b>5965,0</b>	<b>5965,0</b>	<b>1413</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>4032,0</b>
	тыс. дол. США	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>120,9</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>х</b>	<b>334,5</b>
АИС „Регистр операторов данных, имеющих персональный характер”	тыс. леев	х	х	1122,0	КПО „Teamnet International” ООО	№ 3001-02 от 17.11.2011	Публичные торги	1122,0
	тыс. дол. США	х	х	97,2				97,2
Информационная система по управлению документами и регистрациями центральных публичных органов	тыс. леев	х	х	291,0		№3001-01 от 27.02.2012	Публичные торги	2910,0
	тыс. дол. США	х	х	23,7				237,3

**Источник:** Информация, представленная ЦЭУ

<sup>1</sup> Выплаты, произведенные в 2012 году, были проанализированы по состоянию на 01.07.2012.

## Приложение №2

### Область применения аудита и методология аудита

**Область применения аудита** охватывает специализированные публичные учреждения, вовлеченные в процесс внедрения реформ в рамках е-Преобразования управления и любой деятельности, специфичной для данной области.

**Методология аудита** содержит основные процедуры аудита, такие как: прямые наблюдения, рассмотрение документов и вопросников. В рамках аудиторской миссии были собраны, синтезированы, проанализированы и интерпретированы все виды аудиторских доказательств: физические, устные, документированные, аналитические.

При проведении связанной с аудитом деятельности в ходе аудиторской миссии группа Счетной палаты руководствовалась:

1. Стандартами аудита эффективности<sup>1</sup>;
2. Пособием по аудиту эффективности<sup>2</sup>;
3. Стандартами аудита информационных технологий<sup>3</sup>;
4. Пособием по аудиту информационных технологий<sup>4</sup>;
5. Действующими нормативными и законодательными актами, Национальными и международными стандартами в области ИТ и менеджмента проектов;
6. Базой CoBIT ISACA и передовыми международными практиками.

В целях получения аудиторских доказательств были применены следующие техники, методологии и процедуры аудита:

- **Для оценки целей** *Проекта „е-Преобразование управления”*, а также *Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразования)*, порядка регламентирования и ответственных учреждений за реализацию деятельности в их рамках было изучено законодательство и нормативные акты в данной области.
- **Для анализа порядка**, в котором Государственная канцелярия и ЦЭУ осуществляли полномочия и законные обязательства в процессе выполнения задач *Стратегической программы*, а также *Проекта „е-Преобразование управления”*, были оценены Отчеты о достижениях, корреспонденция между Государственной канцелярией, ЦЭУ и учреждениями, ответственными за внедрение Проекта и Программ, Правительством, МИТС, а также другие соответствующие документы.
- **Для оценки уровня реализации действий**, а также **причин нереализации** некоторых из них и для определения основных факторов, которые повлияли на конечные результаты, была проанализирована корреспонденция с субъектами и

<sup>1</sup> Утверждены Постановлением Счетной палаты №11 от 03.04.2009;

<sup>2</sup> Утвержден Постановлением Счетной палаты №37 от 17.06.2010;

<sup>3</sup> Утверждены Постановлением Счетной палаты №54 от 22.12.2009;

<sup>4</sup> Утверждены Постановлением Счетной палаты №69 от 30.12.2010.

договора, соответствующие действиям из *Проекта „е-Преобразование управления”* и из *Стратегической программы*, а также проанализированы документы о выплатах, произведенных ЦЭУ.

- Для **определения и оценки** порядка распределения средств из государственного бюджета и уровня финансирования деятельности, связанной с Проектом „е-Преобразования управления” были запрошены и проанализированы данные, а также проведены дискуссии с ответственными лицами Государственной канцелярии и ЦЭУ. Дополнительно были осуществлены визиты и проведены дискуссии с ответственными лицами ГП „ЦСТ” и МИТС.
- Для **получения** разумного подтверждения эффективности мониторинга внедрения Программы и Проекта **выявили** ответственных лиц за мониторинг и определили, если они разработали надлежащие политики и процедуры, а также **изучили** протоколы заседаний НКЕП, Административного совета ЦЭУ, Совета координаторов по электронному управлению.
- Для **выявления** имеющихся проблем и рисков, связанных с реализацией Стратегической программы и Проекта „е-Преобразование управления”, было проанализировано соблюдение сроков реализации действий и **оценено** соблюдение их логической последовательности. Таким образом, **были определены** ограничения и внешние и внутренние факторы, которые влияют на ход реализации действий.
- Для **определения** природы и причины наличия факторов, влияющих на достижение целей, **были проанализированы** контекст реализации действий, зависимость от других реформ и уровень обеспечения непрерывности с первыми двумя этапами электронного управления.
- **Были выявлены** приоритетные действия, которые должны быть реализованы на начальных этапах, и которые привели к некоторым препятствиям в достижении конечных целей в условиях эффективности и экономичности.
- **Были выявлены и проанализированы** области, в которых ЦЭУ встречает трудности при исполнении своих полномочий и нуждается в поддержке. **Были выявлены основные области**, в которых мониторинг их деятельности требует более активного вовлечения и надежного регламентирования для исключения препятствий и рисков и способствования эффективным методам сотрудничества между ответственными учреждениями, вовлеченными в реализацию Программы и Проекта.
- Для **получения** общей информации и выявления причин установленных недостатков **были сформулированы** вопросы, на которые получили ответы от Государственной канцелярии и ЦЭУ.
- Для **формулирования** выводов **провели** анализы, составляя расчеты об эволюции, удельном весе и уровне выполнения различных показателей.
- **Полученные результаты и выводы были сообщены** ответственными лицам Государственной канцелярии и ЦЭУ, с которыми **были продискуссированы** констатации и возможные методы улучшения.