

Мироненко Н.В.

Методические аспекты оценки процессов управления в электронных системах G2B и G2C

В условиях перехода к интенсивному использованию информационных и коммуникационных технологий происходит сетизация социально-экономических отношений. За последние десять лет произошло лавинообразное освоение сети Интернет гражданами России. Бизнес-сообщество и государством. Качественно новая среда взаимоотношений в сфере обмена информацией развития экономики и предоставления государственных услуг позволяла упростить и ускорить процессы социально-экономического взаимодействия.

Важную роль в этом процессе сыграло внедрение и использование информационных технологий в деятельность федеральных органов государственной власти. В министерствах и ведомствах созданы основы современной информационно-технологической инфраструктуры, формируется организационно-методическое и кадровое обеспечение эффективного использования информационных технологий. В основе повышения эффективности использования этих технологий лежит федеральная целевая программа «Электронная Россия», реализация которой позволяет сформировать необходимые условия внедрения информационных технологий на качественно новом уровне, как между государством и гражданами (G2C, Government-to-Citizen); так и между государством и бизнесом (G2B, Government-to-Business).

Следует отметить, что в период с 2007-2009 годы в нашей стране была сформирована инфраструктура Электронного правительства, созданы его базовые компоненты: веб-портал и шлюз электронного правительства, платежный шлюз, электронный межведомственный документооборот, инфраструктура открытых ключей, единая электронная транспортная среда государственных органов, национальные реестры идентификационных номеров¹.

Повышается качество управления процессами информатизации – федеральные органы государственной власти утвердили программы информатизации, большинство из них имеет самостоятельные структурные подразделения, на которые возложена ответственность за реализацию ведомственных программ и проектов информатизации.

Необходимо признать, что одновременное параллельное разворачивание оказания государственных услуг и населению, и бизнесу в электронном виде – весьма

¹ Материалы 6-й международной конференции «e-Government 2011: единая инфраструктура и новые стандарты». URL: <http://www.el-government.ru>. (12.07.2011).

непростая задача. Сегодня лишь часть федеральных ведомств предоставляют отдельные государственные услуги бизнесу в форме информационного посредничества, и практически не формируется портфель успешного опыта, для его последующего использования при переходе к массовому оказанию государственных услуг населению на основе электронной базы данных.

В использовании новых возможностей существуют следующие экстерналии:

1. Значительное цифровое расслоение между субъектами государства и муниципалитетами, так как продвижение по пути формирования электронного правительства тесно связано с социальными, политическими и экономическими показателями развития регионов. Вместе с тем многое зависит от активности регионов в данной области, программ электронизации.

2. Недостаточное внимание в регионах (не говоря уже о муниципалитетах) к продвижению наиболее эффективных программ, к которым относятся развитие ИКТ-инфраструктуры, поддержка развития человеческого капитала, в том числе обучение эффективному использованию ИКТ.

3. В приоритетах большинства регионов отсутствует развитие Интернет-магазинов, сферы онлайн-обслуживания, как важного сектора экономики, ориентированного на потребности граждан.

На основе анализа проблем при проведении исследования, а также комментариев экспертов о результативности реализации реформ, нами определены проблемы, среди которых две - основные, требуют незамедлительной корректировки - внутренние несогласованности в публичном управлении, и проблемы соотношения - затраченных финансовых ресурсов и информативности предоставляемых ресурсов.

Например, Федеральное казначейство потратило на создание сайта 195 тыс. рублей (до 1 января 2010 года), а на его сопровождение - 18 млн. рублей. С 1 января по 1 сентября 2010 года — 2, 5 млн. рублей. В тоже время Министерство иностранных дел РФ создавало свой сайт «на хозрасчетной основе, т.е. за счет собственных средств», а на сопровождение из федерального бюджета ежегодно выделяется около 1 млн. рублей².

Одной из проблем результативности предоставления электронных услуг населению является также формирование механизма «обратной связи», то есть насколько понятен и удобен алгоритм коммуникации, как используется чиновниками полученная по электронным каналам информация, и как ею могут воспользоваться

² См. результаты анализа функционирования официальных сайтов // Институт развития свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org> (10.01.2011).

посетители сайта. По этому поводу, Институтом муниципального управления (Обнинск), электронным журналом «Энциклопедия местного самоуправления» и газетой «Местное самоуправление» был проведен анализ сайтов на предмет качества обслуживания, возможностей интерактивного взаимодействия с органами власти, а также представлена общая оценка удобства работы с порталами³.

В результате в период с июля по декабрь 2010 года в конкурсе приняли участие 46 сайтов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Сайты оценивались как экспертами инициаторов конкурса, так и пользователями сети Интернет, которые получили возможность принять участие в электронном голосовании.

По результатам голосования жюри первое место было отдано официальному portalу Екатеринбурга, второе место занял официальный сайт администрации Нижневартовского района, на третьем — сайт Ижевска.

Что касается пользовательского голосования, то здесь на первом месте оказался официальный сайт Энгельсского муниципального района Саратовской области, далее следуют официальный сайт Марксовского района Саратовской области и сайт Тегешевского сельского поселения Урмарского района Чувашской Республики.

Не совпадение оценок между жюри и пользователями свидетельствует не столько о неудачном подборе оценочных критериев, сколько о различии интересов и преследуемых целей, а также о региональных особенностях социально-экономических отношений, сложившихся различиях в практике электронного взаимодействия с населением и иных событиях, определяющих многоликий образ ИТ-практики.

Налицо потребность в многовекторном и постоянном мониторинге развития систем электронного правительства. Причем, в мониторинге, который имел бы социально-ориентированные цели, вытекающие из поставленных задач, определенных в решениях Правительства РФ и законодательных актах.

Таким образом, мы обнаруживаем, что при базовых равных условиях развития предоставления государственных услуг в электронном виде, процесс носит многофакторный характер. С одной стороны, несоответствие нормативно-правовой базы сайтов требованиям федерального закона, в том числе характера информации, которая должна размещаться на сайте, а также и в каком формате размещены данные.

Однако, широкий круг источников информации, предназначенной для открытой публикации, делает необходимыми формальные изменения в должностных

³ См.: Независимый портал ITSM-ONLINE. URL: <http://www.itsmonline.ru/phparticles/> (23.04.2011).

обязанностях сотрудников: создание информационных материалов должно превратиться для сотрудников из “дополнительной работы” в стандартную должностную функцию. В силу большого числа сотрудников, вовлекаемых в процессы подготовки, согласования и публикации информационных материалов, следует уделить серьезное внимание правильной организации их взаимодействия, что подразумевает создание хорошо продуманных и согласованных между собой регламентов и процедур работы сотрудников в ИТ-системах. Необходимо не только вовлечь ключевых руководителей в процесс согласования противоречивых требований подразделений к порядку организации взаимодействия между ними, но и обеспечить активную разъяснительную работу.

С другой стороны, в регионах уже проделана огромная работа по формированию институциональной среды в системе предоставления информационных услуг органами государственной власти. Поэтому сегодня можно утверждать, что на основе деятельности регионов в реализации государственных функций программы электронное правительство, по многим направлениям информационные услуги и сервисы стали доминантой отношений органов власти и населения. Вся система отношений привела к упрощению документооборота (особенно доступ к всевозможным бланкам), большей открытости и доступности информации для граждан, обладающих, со своей стороны достаточным уровнем компьютерной грамотности. В подавляющем большинстве регионов отмечается успешное решение проблем по таким направлениям, как:

- 1) оказание общественных услуг населению, бизнесу посредством Интернет, важнейшие из которых налоговые, таможенные, образовательные, медицинские;
- 2) электронная координация документооборота и отчетности всех ветвей и уровней власти на основе информационных ресурсов;
- 3) формирование интеллектуально-информационных ресурсов для стратегического анализа и оперативного управления использованием в интересах экономики регионов, страны и общества в целом;

В ближайшей перспективе прослеживается участие регионов в решении проблем новых направлений деятельности «электронного правительства»:

- 1) обеспечение реальных правовых условий биржевой виртуальной деятельности;

2) защита интересов граждан и организаций – участников экономической деятельности от несанкционированного и незаконного вмешательства надзорных и контролирующих органов в их бизнес и управление.

3) информационное взаимодействие с внешним миром, формирование позитивного имиджа страны.

Реализация программы G2B (Government-to-Business) – это также потенциально важный инструмент снижения затрат малых и средних предприятий, связанных с выходом на рынок и операционных издержек, путем ограничения коррупции, сокращения затрат и времени, необходимых для получения различных лицензий и предоставления услуг.

Предоставление населению виртуальных общественных благ все еще рассматривается как дополнительный вид услуг, и только с ростом компьютерной грамотности населения и современных управленческих кадров, инновационного потенциала и ИКТ-инфраструктуры онлайн-обслуживание, в конечном счете, заменит большинство традиционных каналов предоставления услуг.

Но такие условия подступают столь стремительно, что вопрос встречного опережающего движения со стороны органов государственной власти является существенным моментом управленческой эффективности.

Возможно, поэтому растущий доступ к сети Интернет не сопровождается автоматическим увеличением использования ресурсов электронного правительства, поскольку степень интереса к этим сервисам значительной части пользователей по различным причинам пока относительно невелика.

Большая часть проблем сосредоточена на региональном и муниципальном уровне исполнения, и связана с качеством и стандартами предоставления информации как единого института информационных государственных услуг.

Среди наиболее институционально важных особенностей перемен, необходимо выделить отсутствие понимания в регионах сверхзадачи повышения открытости органов государственной власти – формирование саморегулирующихся общественных и экономических отношений, в которых государственное участие в этих процессах становится фактором равного доступа граждан к различным формам экономической и общественной активности, в части партнерских отношений между государством и обществом, и регулятивных функций государства.

Успешная реализация проектов по внедрению комплексных государственных информационных систем управления ресурсами, интеграции информационных

ресурсов, внедрению электронных административных регламентов и систем электронного документооборота являются базовыми направлениями решения этой сверхзадачи.

В этих целях создаются прикладные системы информационно-аналитического обеспечения, формируются базы данных по основным направлениям деятельности органов государственной власти. Министерства и ведомства создают и используют интернет-сайты для размещения информации о своей деятельности, предоставления услуг и обеспечения интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций.

В частности, предоставление онлайн-общественных услуг имеет лучший показатель «эффективность – стоимость», чем предоставление тех же услуг с использованием других каналов. Например, наибольшую эффективность дают интернет-порталы по налогообложению.

Принципиально важно, что оценка уровня использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется ежегодно и служит основой для уточнения и корректировки основных направлений реализации государственной политики в сфере информатизации.

Вместе с тем использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти имеет ряд существенных недостатков.

В ходе исследования был изучен опыт получения конкретных государственных услуг в 50 субъектах Российской Федерации. В целом по России востребованность государственных услуг, представлена на рис. 1.

Большинство пользователей, оставивших свои сообщения на сайте, полностью согласны в одном, что данная система необходима. Положительные результаты внедрения системы G2B И G2C услуг, такие как, получение заграничного паспорта, получение справочных материалов, подтверждают необходимость ее реализации. Безусловно, формирование систем G2B и G2C сопровождаются следующими негативными экстерналиями: неоправданно высокие затраты; неоправданно длительный срок исполнения; низкая эффективность использования бюджетных средств; высокая степень проектных рисков; низкая степень масштабируемости, обновляемости и интеграции систем.

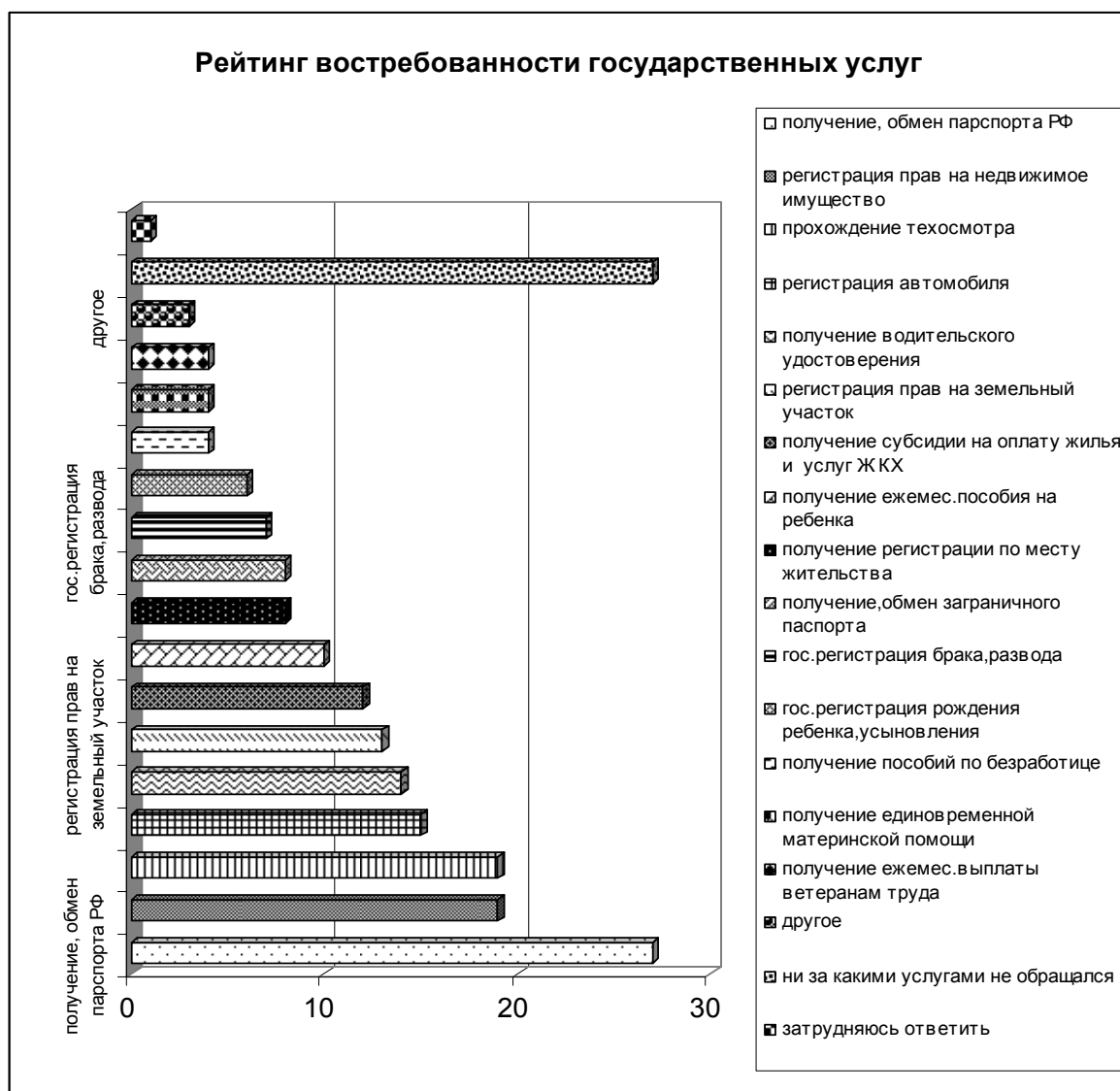


Рис. 1. Рейтинг востребованности государственных услуг (составлено автором на основе данных Института развития свободы информации)

Как видно из рис. 1, большинство респондентов (69%) отметили, что имеют опыт обращения в органы власти по поводу получения государственных услуг, - причем, 28 % в ходе опроса назвали только по одной услуге⁴.

При достаточно высоком «валовом» показателе пользователей и посетителей сайтов госуслуг, мы обнаруживаем низкие показатели ценности информации в электронном виде для конкретного пользователя. За рамками рейтинга востребованности остаются также затраты пользователя на первичную подготовку документов.

⁴ Составлен автором по результаты данных Института развития свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org> (10.01.2011).

Затраты времени и средств на ксерокопирование документов и перевод их в электронный формат, нотариальное заверение и тому подобные подготовительные действия, связанные фактически с дублированием одних и тех же документов.

Большинство этих действий должен бы перекрывать ИНН идентификационный номер налогоплательщика, как социально-экономический «паспорт» гражданина. Однако, ИНН уже многие годы остается всего лишь ведомственным стандартом налоговой службы (и о0442асти банковской системы). В результате пользователем возникает множество проблем. И вновь, создание упрощенной и доступной электронной системы оказания госуслуг, приводит к росту бюрократических функций, увеличению сотрудников, как организующих, обеспечивающих эти процессы, так и контролирующих функционирование системы сетевых услуг. И как следствие, формируются «институциональные ловушки», исследование которых выросло в отдельную многогранную проблему.

В существующих условиях, во избежание «институциональных ловушек» необходима разработка методики мониторинга по результатам автоматизации деятельности органов власти, поскольку только создается единая система стандартов и регламентов, регулирующая данную область.

Причем, в технической и технологической части вопроса проблем сегодня гораздо меньше, чем в части стандартизации операционно-пользовательских процедур. На основе проведенной нами оценки. Мы пришли к выводу, что, нет, в частности, стандартов ссылок на законы РФ, ведомственные постановления и регламенты, отсутствуют стандарты на информацию о чиновниках, телефонах, адресах и времени работы, не выработан единый и удобный для пользователя стандарт «Интернет-приемных», справочных служб, в том числе автоматизированных систем «Вопрос-ответ» и т.д.

Комплексный подход к формированию системы мониторинга рынков G2B и G2C должен состоять из формальных и неформальных инструментов. Неформальные инструменты включают регулирование институциональных процессов на основе системы обратной связи и ее видов - таких, как опрос пользователей, выявление ключевых проблем, определение «лидеров мнений» о работе сайтов. Таким образом, формируется усиливающая обратная связь, уравновешивающая контроль и упреждающая ошибки.

В процессе исследования, мы пришли к выводу, что основная причина возникновения оппортунистического поведения при развитии G2B и G2C – человеческий фактор, наличие административных барьеров, существующих в условиях хозяйствования, отсутствие механизмов согласования взаимоотношений.

Поэтому мы предлагаем использовать баллово – рейтинговую систему оценок определения уровня развития G2B и G2C. В качестве агрегированной оценки (рассчитывается как арифметическая сумма) институциональных регуляторов внутренней среды можно использовать две группы процессов - это процессы сопровождения услуг и процессы предоставления ИТ-услуг. Данные группы предложены Переверзевой Т.А.⁵ и рассматриваются в рамках модели институциональных регулятивных систем, обеспечивающих возможность принятия адекватных решений в торговле. Нами выделены эти два процесса, являющихся, по нашему мнению, основой формирования новой концепции управления – по результатам.

Структура блока обеспечения *процессов предоставления* ИТ-услуг на рынках предоставления G2B и G2C услуг представлена на рис. 2.



Рис. 2. Структура управленческих процессов предоставления ИТ-услуг на рынках G2B и G2C

⁵ Переверзева Т.А. Теоретико-методологические основы системно-адаптивного институционального регулирования процессов развития торговли. Автореферат дис. док. экон. наук. М., 2011. С. 34–36.

Как видно из рис. 2, в этой области выделяются следующие процессы: управление уровнем ИТ-услуг; управление финансами; управление мощностями; управление доступностью; управление непрерывностью ИТ-услуг.

Оценка данных групп показателей может проводиться по пяти, десятибалльной шкале или любой другой, выбранной специалистами в качестве наилучшей.

Блок обеспечения процессов предоставления ИТ-услуг рассматривает требования бизнеса к услугам в электронном виде для обеспечения адекватной поддержки бизнес-заказчика⁶.

Блок, обеспечивающий *процессы сопровождения*, состоит из управления релизами, управления инцидентами, управления изменениями, управления проблемами и управления конфигурациями. Охарактеризуем данные процессы.

Управление релизами – это процесс структурирования и оптимизации всех изменений или обновлений, состоящий из следующих этапов - вначале разрабатывается программное средство, затем выделяются критерии по которым определяется степень готовности релиза к распространению и внедрению⁷.

Управление изменениями обеспечивает применение стандартизованных процедур и методов для эффективной и быстрой обработки всех изменений для снижения их негативного влияния на качество ИТ-услуги.

Управление инцидентами обеспечивает скорейшее восстановление ИТ- услуги в случае возникновения любого события, не являющегося частью нормального функционирования услуги, которое способно оказать влияние на снижение качества сервиса или полное прекращение его предоставления. Среди основных инцидентов системы Электронное правительство можно выделить следующие - сервис недоступен; ошибка в приложении, сбой системы; внутренний сигнал тревоги.

Управление проблемами раскрывает корневые причины ошибок в информационной системе и выявляет ошибки, что повышает надежность инфраструктуры ИТ.

И последним процессом сопровождения является *конфигурационное управление*. систематизирующее все изменения, вносимые разработчиками в программный продукт в процессе его разработки и сопровождения, в целях сохранения целостности системы после изменений. Данный процесс является значимым, так как

⁶ Независимый портал ITSM-ONLINE URL: <http://www.itsmonline.ru/phparticles/> (4.09.2011).

⁷ См. *Скрипкин К.* ITSM в России. Экономический аспект//Директор информационной службы URL: <http://www.osp.ru/cio/2004/04/173286>.

предотвращает нежелательные и непредсказуемые эффекты, а также формализует процесс внесения изменений.

Важным аспектом любой программы информатизации, и особенно, когда речь идет о развитии информационных систем, обеспечивающих взаимодействие власти, бизнеса и населения (Электронное правительство), является возможность обеспечить мониторинг эффективности выполнения проектов и программ. В России в настоящее время еще не сформирована система индикаторов и индексов, которые можно использовать при осуществлении регулярного мониторинга состояния дел с развитием информатизации регионов (региональные и муниципальный уровни) и уровнем развития электронного правительства а также востребованности электронных правительственных услуг.

Не стоит полагать, что работа в этом направлении в России не осуществляется. Ведется планомерная деятельность по реорганизации системы государственной статистики в направлении учета фактора развития информационно-коммуникационных технологий и включения в формы статистического наблюдения позиций, которые могут быть использованы при построении системы мониторинга степени интерактивности власти и использования информационно-коммуникационных технологий в органах власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Имеются различные инициативы, которые осуществляются экспертным сообществом как в научно-образовательном сегменте (Институт статистических исследований и экономики знаний Высшей школы экономики, Институт развития свободы информации), коммерческом секторе (CNews Analytics, Агентство социальной информации-СПб и др.), так и среди неправительственных некоммерческих организаций (Институт развития свободы информации и др.)⁸.

Следует отметить, что не все исследования и индексы, которые в настоящее время имеются в России, могут быть рекомендованы для использования. Зачастую отсутствует подробное описание методики и подтверждение репрезентативности выборки исследования (опросы, проведенные институтом «Экспертное сообщество» в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия»), либо становятся известны случаи некорректного использования экспертных оценок при формировании индексов (индекс готовности регионов России к информационному обществу,

⁸ Аналитическая поддержка функционирования специализированной информационной системы «Информационный портал малого предпринимательства». URL: <http://www.rossvyaz.ru> (2.08.2011).

формируемый Институтом развития информационного общества). Российская система статистического наблюдения в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Как правило, управление проблемами основывается на уточнении категории проблемы и связанных с ней инцидентов. В качестве мероприятий используются не только отчеты о проблемах, известных ошибках и способах их устранения, но и поэтапный анализ заявок от пользователя. Среди наиболее распространенных обращений являются - забытый пароль.

В результате принятия совокупных мер, институциональный мониторинг рынка государственных услуг, будет представлять собой широкий спектр мероприятий, затрагивающих различные виды наблюдения за всеми участниками потребительского рынка в сфере электронного предоставления услуг. Это позволит сформировать равновесное или партнерское взаимодействие в системах G2B и G2C.

Список литературы:

1. Аналитическая поддержка функционирования специализированной информационной системы «Информационный портал малого предпринимательства». URL: <http://www.rossvyaz.ru> (2.08.2011).
2. Независимый портал ITSM-ONLINE. URL: <http://www.itsmonline.ru/phparticles/> (23.04.2011).
3. Материалы 6-й международной конференции «e-Government 2011: единая инфраструктура и новые стандарты». URL: <http://www.el-government.ru>.
4. *Переверзева Т.А.* Теоретико-методологические основы системно-адаптивного институционального регулирования процессов развития торговли. Автореферат дисс. док. экон. наук. М., 2011.
5. Результаты оценки официальных сайтов// Институт развития свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org> (10.01.2011).
6. *Скрипкин К.* ITSM в России. Экономический аспект//Директор информационной службы. URL: <http://www.osp.ru/cio/2004/04/173286/>.
7. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».