

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Представляя собой новую форму организации деятельности органов государственной власти, система «Электронное правительство» обеспечивает качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Решение состоит из комплекса информационных и технических систем: вычислительного оборудования, каналов связи, информационных киосков, программных продуктов, которые существенно облегчают жизнь сотрудникам органов государственной власти и жителям региона.

Решаемые задачи:

- Комплексная автоматизация процессов предоставления услуг в электронном виде.
- Организация межведомственного информационного взаимодействия.
- Поддержка деятельности многофункциональных центров предоставления услуг.

Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)

Компания «Энвижн Груп» предлагает услуги по обеспечению комплексного подхода в реализации межведомственного электронного взаимодействия при оказании государственных услуг. СМЭВ обеспечивает интеграцию информационных систем региона и осуществляет эффективный контроль, мониторинг и развитие регионального сегмента СМЭВ.

- Интеграция существующих в регионе систем с региональным сегментом.
- Мониторинг работы регионального сегмента СМЭВ и подсистемы интеграции.
- Функциональное и нагрузочное тестирование интеграции сервисов.
- Оперативное оповещение ключевых участников процессов взаимодействия СМЭВ в случае внештатных ситуаций.
- Управление процессом контроля качества реализации.

Разработка целевых программ информатизации

«Энвижн Груп» оказывает услуги по разработке целевых программ информатизации регионов и выработке ИТ-стратегии, максимально соответствующей требованиям и региональным особенностям.

Услуги по разработке целевых программ информатизации региона:

- Определение приоритетных задач.
- Оценка архитектурных и технологических ограничений.
- Аудит имеющихся ресурсов.
- Разработка структурной модели программы информатизации.
- Разработка ИТ-стратегии.
- Разработка методики оценки результатов реализации стратегии.
- Разработка методики контроля соответствия проектов ИТ-стратегии.
- Разработка методики обоснования инвестиций в ИТ.
- Разработка методик расчета отдачи от инвестиций и стоимости владения инфраструктурой.

Решаемые задачи:

- Обеспечение разработки практической программы информатизации с быстрой практической отдачей в минимальные сроки.

- Выработка рекомендаций, позволяющих снизить затраты на внедрение ИТ-инфраструктуры, стоимость владения и модернизации.

Как устроена текущая автоматизация

Для начала посмотрим на методику кусочной автоматизации, которая уже довольно четко отработана. Вот, например, последовательность работ по переводу государственных услуг и функций в цифровой формат:

отдельный вид деятельности госоргана вычленяется в виде услуги или функции;

услуга вносится в реестр госуслуг, проводится её формализованное описание на макроуровне (входные и выходные документы, сроки, исполнители и т.д.);

создаётся регламент исполнения услуги с учётом целого ряда нормативных документов;

проводится автоматизация последовательности операций, передача результатов в учётную систему, используется инфраструктура электронного правительства.

Однако уже на уровне создания регламента его разработчик сталкивается с противоречиями в нормативных требованиях, скомканными деталями. В результате описание входных и выходных данных проводится нечётко, операции по обработке описываются без должной строгости. Низкому качеству документа способствует отсутствие привычки разработчиков использовать методики и инструменты для формализованного описания бизнес-процессов (услуг, функций, ...). «Соседние», связанные услуги и функции, наверное, никогда не учитываются при автоматизации.

И вот этот результат аналитической работы становится автоматизированной услугой.

Методики же комплексной цифровизации, во-первых, требуют более жёсткого описания входящих в них элементов, а также накладывают ряд дополнительных требований, которые мы и постараемся раскрыть в данной статье. В качестве примеров возьмём широко обсуждаемые темы – суперсервисы, МФЦ для бизнеса и Центр управления регионом.

Суперсервисы – супердрайвер цифровизации

Сейчас потихоньку идёт реализация ряда суперсервисов – тема, впервые громко обозначенная в конце 2018 года. Суперсервисы – это комплекс услуг, которые нужны гражданину или юридическому лицу в его жизненной ситуации. Предполагается, что само определение перечня услуг для потребителя – сложная сущность. После выявления списка услуг, желателен их запуск в режиме «одного окна».

На текущий момент на сайте госуслуг говорится о планах создания 25 суперсервисов. При этом представлено всего несколько прототипов суперсервисов, и только часть из них вроде бы запущена в ряде регионов.

Среди имеющихся на текущий момент:

«Рождение ребенка»;

«Поступление в вуз онлайн»;

«Переезд в другой регион»;

«Оформление европротокола онлайн»;

«Цифровое исполнительное производство».

Почему такие «космические скорости» разработки?

Кейс №1. Суперсервис «Рождение ребенка» поможет:

обеспечить электронную запись в роддом, детский сад и прикрепление к поликлинике;

оформить выплату социальных пособий сразу на карту без походов по инстанциям.

Отмечается, что матери будет сообщено о положенных пособиях, она сможет оформить документы на ребенка одной электронной заявкой. Часть процедур должны стартовать автоматически на основе имеющейся информации. Запуск суперсервиса предполагается провести за три года.

В данном кейсе следует отметить, что суперсервис будет объединять десяток процедур, которые привязаны к жизненному циклу. Обращаем внимание, что даже плановые сроки очень велики и превышают стандартные сроки автоматизации отдельной услуги раз в десять. Режим исполнения услуг по заявлению начинает дополняться проактивностью со стороны государства.

Кейс №2. Суперсервис «Оформление европротокола онлайн» должен включать: собственно оформление ДТП: внесение данных водительских удостоверений и полисов ОСАГО из цифровых профилей участников, описание аварии с помощью «конструктора ДТП» через ЕПГУ, направление извещения в страховые компании; подачу заявления на возмещение ущерба от аварии; выбор автосервиса для ремонта страховой компании и передачу водителю контактной информации.

Как мы видим, суперсервис использует инфраструктуру электронного правительства (портал госуслуг, цифровой профиль) и в то же время должен объединить негосударственные процедуры. Срок ввода суперсервиса в строй также растянут на 3-4 года, что объяснимо сложностью внедрения – автоматизация должна затронуть десятки страховых компаний, заставить их поменять свою работу и свои информационные системы.

Комбинаторный взрыв объема работ и решений

Мы рассмотрели достаточно простые случаи, давайте посмотрим более сложные ситуации.

Кейс №3. МФЦ для бизнеса. Ознакомимся с требованиями на примере одного из региональных проектов конца 2017 года.

Необходимо реализовать прием документов и формирование заявлений в АИС МФЦ для восьми разношерстных государственных услуг, в том числе:

«Выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции»;

«Выдача лицензий на заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов»;

«Выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух»;

«Предоставление в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесных участков»;

«Прием лесных деклараций от лиц, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду»;

и т.д.

Аналогичные задачи надо было реализовать для настройки 14 негосударственных услуг для бизнеса:

«Открытие расчётного счёта и заключение договора на расчётно-кассовое обслуживание»;

«Выдача банковской гарантии (в том числе в целях участия в торгах в соответствии с ФЗ-44 и ФЗ-223)»;

«Предоставление услуг кредитования малого и среднего бизнеса»;

«Лизинг оборудования»;

«Оценка имущества организации»;

«Страхование имущества организации»;

«Разработка бизнес плана»;

«Бухгалтерское обслуживание»;

«Подбор помещения (аренда, собственность)»;

«Предоставление каналов связи и Интернета»;

«Регистрация и подключение онлайн-касс»;

и т.д.

Такого рода постановка задач потребовала создания Реестра негосударственных услуг, определения состава сведений в нём, типизации порядка предоставления негосударственных услуг при отсутствии нормативной базы, создания Реестра поставщиков негосударственных услуг. Здесь же возникла, хотя и не была чётко артикулирована задача – необходимость гарантированной доставки заявок коммерческим участникам исполнения услуг.

Кейс №4. «Разрешения для бизнеса в цифровом виде», то есть получение целого ряда услуг при создании новой организации. Приведём детализацию на основе

презентации министерства экономического развития от 5 августа 2018 года «Суперсервис разрешения для бизнеса в цифровом виде».

В начале организации бизнеса возникает множество вопросов, связанных с направлением компанией уведомлений и получением разрешений.

Сейчас предприниматели:

не осведомлены об исчерпывающем перечне разрешительных режимов;

осуществляют самостоятельный поиск информации о разрешительных требованиях;

не знают четкий порядок направления уведомлений и запросов на получение разрешений.

Общее количество требуемых видов разрешений более 500, количество уведомлений – более 50. Минэкономразвития выделены следующие проблемы при получении разрешений для бизнеса:

отсутствие на законодательном уровне четко сформулированного перечня разрешительных требований;

отсутствие цифровой экосистемы для взаимодействия предпринимателя с государством.

Цель создания суперсервиса: упрощение и повышение эффективности взаимодействия предпринимателя с органами государственной власти в рамках получения разрешений и направлений уведомлений для ведения бизнеса. Желаемый результат – интерфейс для формирования комплексного электронного заявления, содержащего полный перечень необходимых разрешений, уведомлений, а также иных услуг, в том числе услуг коммерческих организаций.

Министерством подчёркивается необходимость проактивного режима – на основе сведений о зарегистрированном ИП/ЮЛ будет сформировано комплексное электронное заявление без необходимости отдельного прохождения шагов и формирование предзаполненного электронного заявления для своевременного переоформления / продления срока действия разрешений.

Результат предоставления услуги будет отражаться в ведомственном информационном ресурсе в форме соответствующей записи. Запись в

информационном ресурсе будет являться подтверждением прав заявителя.

В качестве пилотного кейса предполагалось проработать суперсервис «Открытие гостиницы».

Как мы видим, произошёл информационный взрыв – количество возможных разрешений и уведомлений сразу поднимает задачу формирования перечня услуг в конкретной жизненной ситуации. (Очевидно, что именно сложность охвата предметной области свела планы суперсервиса к реализации только вырожденного варианта – «Открытие гостиницы», который и описан на портале госуслуг). Предполагается одна точка для формирования заявления.

Кейс №5. Проект Минстроя России «Реестр и Калькулятор описания строительных процедур» (rops.minstroyrf.ru) показывает направление борьбы со сложностью охвата большого количества процедур. Приведём две цифры – количество процедур равно 229, для формирования реестра проанализированы данные из 171 нормативно-правового документа. Для получения перечня требуемых в конкретном случае, на конкретной территории государственных услуг и функций, а также услуг ресурсоснабжающих организаций пользователю предоставляется интерфейс в виде опросника. Итоговый список процедур предоставляется в виде диаграммы Ганта, с визуализацией последовательного или параллельного запуска элементов, длительностью каждого из них. При анализе диаграммы обращает на себя внимание сопоставимость длительности административных процедур и собственно строительства.

Мы продолжаем нащупывать IT-компоненты для реализации комплексных услуг – реестр процедур / полномочий, условия их применения и опросник. Понимаем, что существующая модель организации деятельности государства сопоставима по срокам с физическим выполнением работ.

Стоит ли вкладываться в комплексность?

Кейс №5. «Одно окно» Департамента ЖКХ Москвы для подключения к электрическим сетям. Углублением предыдущего кейса является анализ одного из вариантов подключения к электрическим сетям в 2018 году. В настоящее время для подключения необходимо последовательно получить согласование в шести органах власти и государственных организациях г. Москвы. Департамент решил взглянуть на работу служб «сверху», спроектировал связанные процессы «на

бумаге», выделив отдельные операции.

В результате было предложено разбить работу всех участников на два этапа:

процесс проверки исходных сведений на корректность и полноту;

запуск согласования по существу.

При этом процедуры внутри этапов должны запускаться параллельно всеми участниками. Достижимый результат, согласно расчётам Департамента, позволяет ужать исходную длительность с 82 дней до 17.

На уровне «одного окна» нужен управляющий процесс, который запускает процедуры участников и отслеживает результаты их работы. При оптимизации необходимо рассматривать в качестве единичной сущности не исходный процесс, госуслугу, функцию, а отдельную операцию. При правильной организации модели деятельности можно достигать почти пятикратной экономии времени участников.

Если «автоматизировать бардак ...»

Кейс №6 Комплексное отраслевое регулирование в сфере промышленной экологии. Это наиболее полное из известных исследований в части рассмотрения модели действий показывает существующие проблемы и необходимость разбора завалов перед началом автоматизации.

В качестве исходных данных промышленной экологии проанализирована нормативная правовая база, включающая более 800 нормативно-правовых актов; сотни процедур, регламентов и порядков. В работе участвовало более 70 экспертов.

Результаты комплексного анализа сложившейся сферы регулирования:

1. Выявлен понятийный аппарат – более 400 понятий. Выявленные дефекты понятийного аппарата:

понятий без определений – 218;

логических циклов в определениях (ссылки между определениями по кругу) – 8;

понятий в логических циклах – 19;

тавтологических определений – 12;

пар и троек омонимов – 6 и 2;

пар и троек синонимов – 4 и 1;

«широкие» или «узкие» определения – 30;

двусмысленные, некорректные определения – 80.

Итого: только 60 (15%) понятий корректны.

2. Сформирован систематизированный список полномочий федеральных органов исполнительной власти – более 2500 полномочий, из них скрытых полномочий (то есть сформулированных в документах других ведомств) – 1828 (73%)!

3. Выявлены дефекты нормоприменения, которые существуют и не исправляются годами (абсурды) – более 40 административных барьеров для бизнеса.

4. Сформирована концептуальная оценка сферы регулирования и подходов к ее совершенствованию.

5. Разработаны политики (стратегии) в сфере регулирования.

6. Предложены проекты реформы сферы регулирования:

подготовка решений по устранению абсурдов. «Абсурду» придан характер технической проблемы: паспортизированы симптомы, источники и порождающие абсурды ведомства и документы;

подготовка решений по реинжинирингу полномочий ФОИВ;

подготовка решений по проектированию системы взаимосвязанных нормативных правовых актов, закрепляющей основы нового регулирования.

Итого. В качестве обобщённого результата эффективности процедуры получения разрешительной документации на сбросы сравним текущие затраты времени – 1,5 года (480 дней) со 120 днями, которые может, по мнению экспертов, занимать оптимизированная процедура.

Авторы исследования считают возможным перейти к созданию отраслевого кодекса, основанного на концептуальной модели области регулирования и юридических конструкциях, обеспечивающих логическую строгость, непротиворечивость системы определений и согласованность текста нормативного документа с моделью области регулирования технология проектирования.

Итак, мы видим, что требования к деятельности разбросаны по множеству нормативно-правовых актов, эти требования противоречивы. Реализация в цифровом виде даже всех процедур не обеспечит подразумеваемого результата – «обеспечение качества среды обитания». Необходим глубокий реинжиниринг процессов. Более-менее сложная деятельность вписана в требования нескольких отраслей. Возможно, юридический формат описания должен быть производным от описания модели.

Комплексное вскрытие проблем требуется не только в государственных услугах, но и в новой теме «Центр управления регионом».

Кейс №7. Центр управления регионом. Управленческая модель, сформулированная специалистами Московской области состоит из трех этапов: «Все знаем – быстро решаем – не допускаем». Сейчас всё внимание приковано к первой части этой триады – «всё знаем». На языке IT расшифровка следующая – гражданам легко доступны инструменты для подачи жалобы, информации об инциденте. К таким инструментам относятся платформы обратной связи типа «Добродел», «Активный гражданин», сайты органов власти и местного самоуправления, канал МЭДО для получения сообщений от администрации президента РФ.

Уже вторая часть формулы, а именно «быстро решаем» является камнем преткновения. Ключевой параметр, который отслеживался ранее – время ответа на обращение (инцидент) должно укладываться в 30 дней. Результатом таких ответов стала дискредитация работы органов власти. Рассмотрим конкретный пример. Жители многоэтажного дома сообщили об аварийной детской площадке во дворе Королев, Космонавтов, д. 8б: «Площадка находится в аварийном состоянии, ворота в любой момент могут упасть на играющих детей, покрытие крайне травмоопасно, ограждение тоже имеет внешний вид, как после обстрела». Окончательный ответ, предоставленный в течение 30 дней, звучал примерно так: «Рассмотрение проблемы планируется через два года». Если продолжать отслеживать только сроки, а не содержание, то несколько ответов аналогичного вида позволят организации получить оценку работы: «Вы работаете идеально!»

А что является более правильной моделью второй части формулы? Есть несколько ответов, один из них – анализ исходных данных, классификация инцидентов по степени опасности, быстрое решение срочных-опасных проблем, выявление ответственного и передача ему задачи, получение оценки гражданина о степени решения проблемы, контроль за степенью реального исправления ситуации. В случае физической невозможности быстрого решения должны быть запланированы изменения инфраструктуры.

Наиболее интересной в контексте данной статьи является третья часть формулы: «не допускаем», то есть выявляем исходные причины инцидента и боремся с причиной, а не проявлениями. В соседнем дворе у одного из авторов (в Москве) ремонт асфальта над теплотрассой происходит каждые два месяца. Пока не будет устранена утечка из трубы, коммунальные службы будут быстро узнавать о провале дороги, заливать новый асфальт. Но будет ли такой результат правильным? Скорее всего требуется научиться выявлять источники, а не симптомы болезни.

В одной из областей, плотно работающих с концепцией ЦУР, приводят отличный пример реального решения: при анализе жалоб на несвоевременный вывоз мусора была выявлена глубинная проблема – нестыковка регламента работы управляющих компаний и Регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами. Здесь и скрывается следующий третий слой, основа «не допускаем» – это сбалансированная модель предметной области, отрасли, территории и модель работы в этой предметной области.

Как мы видим, ЦУР оперирует ещё более комплексными сущностями, объединяет разные отраслевые модели на одной территории.

Что можно делать, чтобы сдвинуться с места? Или «зачем думать, трясти надо!»

Текущая степень цифровизации деятельности госструктур зачастую является «эскизом», наброском, где разные сущности склеивает человек. Пока мы говорим об отдельных процессах, такое положение дел хоть как-то устраивает. Однако построить высокопроизводительный конвейер так невозможно. Мы все вместе уже умеем делать простые задачи, дальнейшая «учёба» не даст нового качества. Надо переходить на новый уровень.

Чем мы все занимались до сих пор – мы делали отдельные звенья. Мы отказывались видеть, что звенья составляют единую цепь, и мы имеем массу «бутылочных горлышек». Очень часто на конференциях по бизнес-процессам выступают

консультанты, которые делятся опытом описания процессов «сверху вниз». Но все эти примеры только из мира коммерческих компаний. В госсекторе принято регламентировать и автоматизировать конкретные процессы, а предыдущий уровень пропущен!

Естественно, что к одной из заявленных тем, электронным госуслугам, стали относиться как токсичной.

Очевидно, что вместо сборки необходимого комплекса из существующих элементов, логичнее начать с создания моделей объектов регулирования, моделей систем управления и планирования, моделей правового регулирования и управления. Разработка новых подходов должна осуществляться командами, состоящими из разных участников – специалистов по описанию бизнес-процессов, отраслевых консультантов, айтишников.

Давайте зафиксируем уже понятные детали:

Режим исполнения услуг по заявлению начинает дополняться проактивным режимом. Мы должны иметь модели жизненного цикла объектов для автоматического старта процессов.

Рассматриваемые задачи, общее поле деятельности выходит за рамки госорганов и включает работу коммерческих организаций. Необходимы информационные системы, учитывающие наличие таких участников – реестр организаций, среда гарантированного взаимодействия с коммерческими организациями.

Сроки обдумывания и запуска комплексных процессов, в том числе суперсервисов в разы превышают стандартные сроки автоматизации услуги раз в десять.

Сложность рассматриваемой деятельности на порядок сложнее привычных нам. Справляться с ней должны комплексные команды. При этом системный подход должен быть дополнен тактикой «быстрых побед» при понимании конечной цели.

За счёт правильной организации работ разных органов власти можно получить колоссальный выигрыш затрат времени.

Для координации процессов, запускаемых в разных органах власти и коммерческих исполнителях, необходимо создавать управляющий процесс на уровне «одного окна». Деятельность участников необходимо рассматривать на уровне отдельных

операций.

Центр управления регионами оперирует ещё более комплексными сущностями, чем госуслуги, и объединяет на одной территории различные отраслевые модели.

И последнее, для перехода на новый уровень управления, информатизации нужен скачок. Просто так, без существенного напряжения забраться на новую ступень невозможно.

Региональное электронное правительство

Представляя собой новую форму организации деятельности органов государственной власти, система «Электронное правительство» обеспечивает качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Решение состоит из комплекса информационных и технических систем: вычислительного оборудования, каналов связи, информационных киосков, программных продуктов, которые существенно облегчают жизнь сотрудникам органов государственной власти и жителям региона.

Решаемые задачи:

- Комплексная автоматизация процессов предоставления услуг в электронном виде.
- Организация межведомственного информационного взаимодействия.
- Поддержка деятельности многофункциональных центров предоставления услуг.

Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)

Компания «Энвижн Груп» предлагает услуги по обеспечению комплексного подхода в реализации межведомственного электронного взаимодействия при оказании государственных услуг. СМЭВ обеспечивает интеграцию информационных систем региона и осуществляет эффективный контроль,

мониторинг и развитие регионального сегмента СМЭВ.

- Интеграция существующих в регионе систем с региональным сегментом.
- Мониторинг работы регионального сегмента СМЭВ и подсистемы интеграции.
- Функциональное и нагрузочное тестирование интеграции сервисов.
- Оперативное оповещение ключевых участников процессов взаимодействия СМЭВ в случае внештатных ситуаций.
- Управление процессом контроля качества реализации.

Разработка целевых программ информатизации

«Энвижн Груп» оказывает услуги по разработке целевых программ информатизации регионов и выработке ИТ-стратегии, максимально соответствующей требованиям и региональным особенностям.

Услуги по разработке целевых программ информатизации региона:

- Определение приоритетных задач.
- Оценка архитектурных и технологических ограничений.
- Аудит имеющихся ресурсов.
- Разработка структурной модели программы информатизации.
- Разработка ИТ-стратегии.
- Разработка методики оценки результатов реализации стратегии.
- Разработка методики контроля соответствия проектов ИТ-стратегии.
- Разработка методики обоснования инвестиций в ИТ.
- Разработка методик расчета отдачи от инвестиций и стоимости владения инфраструктурой.

Решаемые задачи:

- Обеспечение разработки практической программы информатизации с быстрой практической отдачей в минимальные сроки.
- Выработка рекомендаций, позволяющих снизить затраты на внедрение ИТ-инфраструктуры, стоимость владения и модернизации.