

УДК 339.138

ВНЕДРЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ СЕРВИС-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

И.А. Докукина

Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Орел

Целью исследования является теоретическое обоснование механизма формирования информационно-коммуникационной системы публичного управления. Показана необходимость устранения несоответствия современного состояния информационного обеспечения деятельности по предоставлению услуг органов местного самоуправления и условий, сложившихся в процессе развития информационного общества, что связано с отсутствием комплексных научных разработок и требует обоснованных подходов к формированию комплексной маркетинговой информационно-коммуникационной системы обеспечения публичного управления. Научная новизна заключается в применении сервис-ориентированного подхода к публичному управлению с использованием маркетингового инструментария оценки качества предоставления услуг и уровня удовлетворенности потребителей с учетом происходящей конвергенции трех сфер (коммуникаций, вычислительной техники и информационного накопления) и современных информационно-коммуникационных технологий.

Ключевые слова: *публичное управление, сервис-ориентированный подход, информация, маркетинг, услуга.*

Непропорциональность темпов развития информационно-коммуникационного обеспечения публичного управления вызвана различными политическими, экономическими, социальными условиями, которые складываются в пределах отдельных населенных пунктов и регионов даже при совместном использовании нормативно-правовой базы. Это объясняется наличием проблем современного этапа информатизации общества. На уровне местного самоуправления эти проблемы, в частности, трансформируются в проблемы несогласованности и/или дублирования деятельности различных субъектов по развитию информационно-коммуникационных систем, что часто влечет за собой необоснованные расходы [6, с. 78].

Не менее острыми являются проблемы согласованности муниципальных баз данных с другими базами данных (например, региональными); закрепления прав собственности на информацию и ответственности за поддержание баз данных; контроля использования баз данных; преобразования и сокращения муниципальных баз данных с одинаковой информацией, но разной формы, реализованных на различных программных продуктах [5, с. 120–121]. То есть развитие информационного обеспечения публичного управления в целом наталкивается на преграды как организационно-управленческого, так и технологического характера.

Современный этап развития экономики обостряет важность модернизации информационно-коммуникационной системы публичного управления. Это

обусловлено вызовами, которые сформировались с развитием информационного общества и определяют новый формат взаимодействия между властью и территориальными образованиями, а также более высокий уровень требований граждан на получение услуг.

Относительно определения «публичная услуга» исследователи приводят различные точки зрения, но в целом они сводятся к деятельности по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего услуги, по решению вопросов местного значения с использованием информационно-коммуникационных технологий. Обеспечение доступности и качества услуг является одной из неотъемлемых задач реформирования публичного управления и должно реализовываться не только с применением организационно-правовых и финансово-экономических мероприятий, но и сопровождаться формированием новой системы информационного обеспечения указанного направления деятельности при участии возможностей маркетинга [4, с. 30].

Современное публичное управление лишь приближается к инновационным принципам и инструментам управления, а преобладающие инновации основаны на информационных технологиях и сетевых стратегиях для обеспечения более качественного и эффективного обслуживания населения. Внимание исследователей в последнее время обращено к цифровой экономике. Так, малоисследованным остается вопрос формирования информационно-коммуникационной системы обеспечения публичных услуг, что требует разработки методологических, технических, технологических и организационных подходов к его решению [5, с. 121]. В практике публичного управления для этого широко используются программные комплексы, компьютерные системы и информационные сети. Именно поэтому на сегодняшний день идет речь об ускорении информатизации и компьютеризации управления для создания его электронной системы на всех уровнях управления. Чтобы коммуникационный процесс был максимально эффективным, необходимо иметь информационно-коммуникационную систему управления в виде автоматизированной системы или, на базе имеющихся информационных технологий, банк данных и службы информации.

Структура публичного управления может быть представлена совокупностью подсистем обеспечения, среди которых выделяют информационное, коммуникационное, техническое, программное, организационное, маркетинговое, правовое обеспечение [7, с. 85]. Модернизируя систему информационного обеспечения для решения задач по оказанию услуг органами местного самоуправления, невозможно обойтись без кардинальной модернизации всех других подсистем.

Решение проблемы системности публичного управления обеспечит преодоление внутреннего противоречия между бюрократической моделью управления и принципами прозрачности и открытости; вызовет рост заинтересованности государственных служащих в результатах работы; улучшит взаимодействия в управляемой и управляющей подсистемах государственного управления.

Методологическим базисом решения конкретных задач по информационно-коммуникационному обеспечению публичного управления, в том числе по предоставлению услуг, является уже сформированная и апробированная опытом европейская коммуникативная парадигма (вторая половина XX вв.). Квинтэссенцией этих взглядов является информационно-коммуникационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления в комплексе с привлечением ресурсов и учета потребностей всего общества, отдельных

сообществ и граждан, непосредственным влиянием на государственную власть, приобщением к информационным сетям публичного управления [5, с. 122]. Такой подход обусловил существенные изменения старых функций органов публичного управления и выдвинул требования модернизации информационно-коммуникационного обеспечения этих органов на основе современных сервисных технологий.

Создание и использование эффективных информационно-коммуникационных систем обеспечения различных направлений деятельности органов местного самоуправления обеспечит реализацию принципов открытости и прозрачности, что означает возможность предпринимателей и других субъектов участвовать в работе этих органов. Такая система предполагает расширение коммуникационной сети и возрастание роли социального интеллекта, что находит свое отражение в коммуникативной компетентности жителей города, и становится основой взаимопонимания и взаимодействия власти и гражданина.

С позиций инновативной коммуникационной парадигмы можно выделить три базовых критерия европейской информационно-коммуникационной модели публичного управления, предусматривающих:

- 1) повышение роли современного теоретического знания в управленческой деятельности как первичного источника нововведений;
- 2) овладение управленцами навыками управления общественными делами;
- 3) совершенствование парадигмы постиндустриального общества (а в дальнейшем – создание новой) – органично вписывается в рамки организации деятельности органов публичной власти на основе расширения форм и методов демократического взаимодействия с общественностью [9, с. 240].

Понятие «информационно-коммуникационная система» имеет три значения: 1) комплекс специального оборудования и программно-аппаратных средств обработки информации в электронном виде с целью получения аналитических материалов; 2) общественная структура, включающая информационные технологии, информационные системы и информационные ресурсы для осуществления информационно-аналитической деятельности; 3) интегрированная информационно-аналитическая система – государственная инфраструктура для обеспечения согласования информационно-аналитической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и повышения эффективности государственного управления.

Указанные подходы применимы и при согласовании понимания понятия «информационное обеспечение органов в условиях публичного управления». В настоящее время оно сводится по существу к предоставлению информации. С позиции информационного обеспечения деятельности органов власти по предоставлению административных услуг, ряд исследователей рассматривают его в таких контекстах: 1) организация и формы информационного обеспечения (организационный); 2) содержание и направленность информационных материалов (содержательный) [3, с. 15–16]. В первом случае целью решения проблем информационного обеспечения предоставления услуг является информирование граждан наиболее удобными для них средствами с использованием различных источников информации в зависимости от особенностей категорий потребителей административных услуг. Во втором – проблема должна рассматриваться сквозь призму полноты, исчерпанности, понятности соответствующей информации.

Выделяются следующие составляющие информационно-коммуникационного обеспечения потребностей потребителей управленческих услуг:

– информационные и интеллектуальные ресурсы (законодательные акты, документированные данные, соответствующие знания государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления и т.п.);

– информационно-коммуникативные технологии;

– технические средства коммуникаций (телефон, факс, радио, телевидение, печатные издания, Internet и т.д.) и программное обеспечение [1, с. 73].

Современные информационно-коммуникационные технологии позволяют населению осуществлять контроль над деятельностью местных органов власти, затрагивающих общественные интересы. Благодаря развитию информационно-коммуникационного обеспечения возможно проведение общественных слушаний, включая голосование, уведомление о принятых решениях и защиту от фальсификации.

Широкое развитие и применение в местном самоуправлении в настоящее время получили геоинформационные системы и технологии. Геоинформационные системы разрабатываются и выпускаются в промышленных масштабах множеством компаний, они достаточно экономичны и просты в эксплуатации, способны качественно выполнять разнообразные функции, однако в местном самоуправлении возможности их применения значительно шире. Исходя из сущности электронного управления (e-governance), за счет широкого применения новейших технологий обеспечивается качественно новый уровень открытого взаимодействия государства и общества (на местном уровне – органов местного самоуправления и территориальных образований), предоставление полного комплекса услуг для всех категорий граждан и субъектов хозяйствования.

Многие страны применяют новые технологии в процессе избрания своих руководителей. Это привело к появлению нового термина – «электронная демократия», что предусматривает использование электронных технологий связи, таких как Интернет и мобильные телефоны, для улучшения качества демократических процессов в условиях прямой или представительной демократии [8, с. 93]. Применение элементов данного подхода является целесообразным, поскольку будет способствовать совершенствованию информационно-коммуникационного обеспечения публичного управления. Следует отметить, что информационные системы и технологии уместны в процессе решения проблемы информационного взаимодействия при принятии управленческих решений в условиях публичного управления. Понятие «информационное обеспечение в условиях публичного управления» следует понимать, как совокупность организационных, организационно-правовых, информационных, методических, программно-технологических компонентов и средств обеспечения необходимого качества управленческой и сервисной деятельности органов местного самоуправления за счет рационального использования информационных ресурсов и информационных технологий.

Для определения стратегии и разработки плана мероприятий по внедрению электронного управления на местном уровне шведские и эстонские авторы, например, предлагают осуществлять самооценку с использованием индекса сбалансированного электронного управления (BEGIX), что дает возможность измерить показатель «сбалансированного электронного управления»; показать уровень сбалансированности электронных услуг и форм электронного участия, разработанных в рамках управления изменениями [10]. Использование оценочной таблицы показателей позволяет осуществлять равнозначную проверку различных целей в рамках стратегии электронного управления и сформировать маркетинговую основу для оценки показателей электронного управления при применении сервис-ориентированного подхода.

В условиях развития информационного общества с целью эффективного предоставления муниципальных услуг необходимо создание комплексных систем (местного уровня или объединенных региональных) информационно-коммуникационного обеспечения данного направления деятельности органов местного самоуправления. Системообразующим фактором в этом случае будут выступать процессы целенаправленного и обоюдного использования субъектами предоставления и получения муниципальных услуг информационных ресурсов и информационных технологий с целью качественного удовлетворения потребностей в этих услугах как полноценное информационное взаимодействие.

Основными проблемами информационного обеспечения публичного управления являются:

- отсутствие инструментов межведомственного взаимодействия при предоставлении муниципальных услуг физическим и юридическим лицам;
- недостаток квалифицированных специалистов, способных качественно и своевременно формировать и публиковать регламенты муниципальных услуг и информационные карточки с учетом всех ведомственных процессов по выполнению муниципальной услуги;
- низкий уровень информационной грамотности населения;
- отсутствие ресурсов для оборудования виртуальных центров предоставления муниципальных услуг в сети Интернет;
- сопротивление должностных лиц инновациям, ограничивающее их контакт с заказчиками (получателями) услуг.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующий механизм внедрения информационно-коммуникационной системы обеспечения публичного управления на основе сервис-ориентированного подхода, представленный на рис. 1 [6, с. 80].



Рис. 1. Механизм внедрения информационно-коммуникационной системы обеспечения публичного управления на основе сервис-ориентированного подхода

Остановимся более подробно на каждом элементе:

1. Для разработки механизма необходимо использовать технологии облачных вычислений, в частности модель частного облака.

2. Информационно-коммуникационная системы должна функционировать на единой общенациональной информационно-коммуникационной инфраструктуре.

3. Все центры муниципальных услуг органов местного самоуправления подключаются к общегосударственной информационной системе через соответствующий региональный доступ. В самих центрах муниципальных услуг должны быть созданы автоматизированные рабочие места администраторов.

4. Коммунальные предприятия, организации и учреждения, которые находятся в сфере управления органа местного самоуправления, осуществляют информационно-коммуникационное взаимодействие с местным и региональным центрами муниципальных услуг, а также между собой. Для этого создаются соответствующие АРМ для удаленной работы.

5. Основной вход граждан и предпринимателей осуществляется с помощью центрального портала, используются информационные ресурсы центрального управления. Дополнительно в систему можно войти через региональный портал или портал органа местного самоуправления, содержащие соответствующие фрагменты информации центрального портала, которые относятся к их компетенции. Работа граждан и предпринимателей осуществляется через Интернет с помощью веб-браузера.

6. Сейчас существует возможность выбора поставщика общесистемного программного обеспечения с наличием доступных вариантов от основных ведущих поставщиков общесистемного ПО в части портала, управления автоматизированными регламентами от Oracle и IBM. Разработка типового узла опирается на такие компоненты платформы Microsoft, как SQL Server, Biztalk Server, Sharepoint Portal Server.

7. Базой для интеграции ресурсов должно стать создание единых справочников, классификаторов, реестров и т.д.

8. Важным вопросом является наполнение информационной системы о гражданах. С одной стороны, в базе данных о каждом гражданине должен содержаться набор данных, однозначно идентифицирующий его, с другой – данный набор должен быть минимальным, поскольку это влияет на стоимость программного обеспечения, ввода данных и эффективность работы всей системы в целом. Кроме того, из всех атрибутов (полей) следует выделить ключевой, который позволит сопоставлять данные из разрозненных источников – ведомственных баз данных.

9. Необходимо разработать типовые решения «Центр муниципальных услуг» для регионального и местного уровней, включающие следующие элементы: инфраструктурная информационная система; библиотека типовых форм (заявлений); библиотека типовых электронных регламентов; техническая документация (спецификация API); пакет нормативных документов (методическое обеспечение).

10. На региональном и местном уровнях перечень муниципальных услуг в электронном виде может существенно превышать утвержденный нормативно-правовыми актами минимальный набор.

Порядок перевода дополнительной услуги в электронный вид включает следующие этапы: анализ существующей практики предоставления государственной услуги; формирование общих требований к предоставлению

услуги в электронной форме; пошаговое описание функций, осуществляемых в процессе предоставления услуги в электронной форме; разработка системы мониторинга предоставления услуги в электронной форме; разработка плана мероприятий по переводу процесса предоставления услуги в электронную форму.

11. Важным является вопрос обучения, как пользователей услуг, так и тех, кто эти услуги должен предоставлять. Нужно научить работе с порталами государственных услуг почти всех работников органов государственной и муниципальной власти, а также предприятий и организаций, находящихся в сфере их управления. Необходимо также будет обучить и различные категории населения (по программам в зависимости от категорий пользователей).

12. Должны обеспечиваться следующие подходы к предоставлению информационных услуг: использование для оказания услуг широкого спектра Интернет-технологий и медиа средств, включая электронную почту, веб-конференции, другие онлайн-овые и интерактивные системы; группировка услуг в зависимости от их ориентации на те или иные конкретные случаи жизни и ситуации для упрощения пользования услугами жителей с невысокой информационно-коммуникационной компетентностью; обеспечение обратной связи по содержанию и качеству предоставляемых услуг; организация двустороннего анализа информации по использованию услуг населением и учет мнений пользователей при дальнейшем развитии системы.

Таким образом, в исследовании научно обосновано, что для повышения эффективности предоставления публичных услуг целесообразно применение сервис-ориентированного подхода, поскольку именно он наиболее точно отображает связь качества предоставления услуг и уровня удовлетворенности потребителей [1, с. 75]. В целом же можно утверждать, что информационно-коммуникационные технологии начинают новую парадигму управленческой деятельности, получают широкое признание в европейских странах. Следует отметить, что эффективность работы органов государственного и местного самоуправления современного типа определяется тремя факторами: эффективность взаимодействия этих органов с гражданами и предприятиями; эффективность внутренней работы каждого учреждения; эффективность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления между собой. Под информационно-коммуникационным обеспечением потребностей потребителей управленческих услуг необходимо понимать совокупность ресурсов, технических средств, методов и технологий, способствующих эффективному осуществлению всего процесса предоставления управленческих услуг населению, в том числе эффективному информационному обмену в системе предоставления управленческих услуг между институтами публичного управления на местах и потребителями их услуг. В контексте утверждения новой коммуникационной парадигмы публичного управления происходит конвергенция трех сфер: коммуникаций, вычислительной техники и информационного накопления.

Список литературы

1. Борзенко Е.А. Генезис публичного управления в сферах культуры и искусства // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 73–78.
2. Вертакова Ю.В. Тенденции кластеризации в формировании прогрессивной структуры национальной экономики // В сборнике: Кластерные инициативы в формировании прогрессивной структуры национальной экономики сборник

- научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции: в 2-х томах. 2016. С. 11–14.
3. Вертакова Ю.В., Плотников В.А. Типологизация подходов к формированию и развитию пропульсивных кластеров в экономике региона // *Экономика и управление*. 2016. № 3 (125). С. 10–18.
 4. Полянин А.В. Приоритеты публичного управления в развитии экономической активности региона // В сборнике: *Государственная политика: методология, практика, направления совершенствования* Материалы II Международной научно-практической конференции. Под редакцией П.А. Меркулова. 2017. С. 28–31.
 5. Пушкарева Н.А. Управление качеством публичных услуг как основа повышения эффективности управления // *Научный журнал*. 2017. № 05 (18). С. 120-123.
 6. Рисин И.Е. Оценка современной российской практики разработки региональных стратегий // В сборнике: *Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах* сборник научных трудов 8-й Международной научно-практической конференции. Курск, 2019. С. 78–83.
 7. Трещевский Ю.И., Исаева Е.М. Регион как институциональная система // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2012. № 1. С. 81–87.
 8. Уманская В.П. Баланс публичных и частных интересов в государственном управлении // *Федерализм*. 2017. № 1 (85). С. 93–104.
 9. Цуркан М.В. Подходы к оценке результативности партисипативных проектов // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2019. Т. 14. № 1. С. 232–249.
 10. Sterling Capital Equity Income Instl BEGIX. [Электронный ресурс]. – Электрон. текст. дан. – 2017, Morningstar. – Режим доступа: <<http://www.morningstar.com/funds/xnas/begix/quote.html>>

THE INTRODUCTION OF INFORMATION AND COMMUNICATION SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON SERVICE-ORIENTED APPROACH

I.A. Dokukina

Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPА, Orel

The modern stage of development of public administration and digital economy exacerbates the importance of modernization of approaches to the proper satisfaction of local governments, as well as their institutions, enterprises and organizations and the needs of members of territorial entities in affordable and quality public services. The article investigates the need to eliminate the discrepancy between the current state of information support activities to provide services to local governments and the conditions prevailing in the development of the information society. The lack of complex scientific developments requires sound approaches to the formation of a comprehensive marketing information and communication system for public administration. The aim of the study is to develop a theoretical justification of the information and communication system mechanism in public administration. The scientific novelty of the study is the application of a service-oriented approach to public management using marketing tools to assess the quality of services and customer satisfaction, taking into account the ongoing convergence of three areas (communications, computing and

information storage) and modern information and communication technologies, which will meet the needs of the population in affordable and quality services.

Keywords: *public management, service-oriented approach, information, marketing, service.*

Об авторе:

ДОКУКИНА Ирина Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент и государственное управление», Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, e-mail dokukina.orags@mail.ru

About the author:

DOKUKINA Irina Aleksandrovna – candidate of economics sciences, associate professor of department «Management and public administration», Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPА, e-mail dokukina.orags@mail.ru

References

1. Borzenko E.A. Genezis publicnogo upravleniya v sferah kul'tury i iskusstva // Administrativnoe pravo i process. 2016. № 8. S. 73–78.
2. Vertakova Yu.V. Tendencii klasterizacii v formirovanii progressivnoj struktury nacional'noj ekonomiki // V sbornike: Klasternye iniciativy v formirovanii progressivnoj struktury nacional'noj ekonomiki sbornik nauchnyh trudov 2-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii: v 2-h tomah. 2016. S. 11–14.
3. Vertakova YU.V., Plotnikov V.A. Tipologizaciya podhodov k formirovaniyu i razvitiyu propul'sivnyh klasterov v ekonomike regiona // Ekonomika i upravlenie. 2016. № 3 (125). S. 10–18.
4. Polyaniin A.V. Prioritety publicnogo upravleniya v razvitii ekonomicheskoy aktivnosti regiona // V sbornike: Gosudarstvennaya politika: metodologiya, praktika, napravleniya sovershenstvovaniya Materialy II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Pod redakciej P.A. Merkulova. 2017. S. 28–31.
5. Pushkareva N.A. Upravlenie kachestvom publicnyh uslug kak osnovapovysheniya effektivnosti upravleniya // Nauchnyj zhurnal. 2017. № 05 (18). S. 120–123.
6. Risin I.E. Ocenka sovremennoj rossijskoj praktiki razrabotki regional'nyh strategij // V sbornike: Sovremennye podhody k transformacii koncepcij gosudarstvennogo regulirovaniya i upravleniya v social'no-ekonomicheskikh sistemah sbornik nauchnyh trudov 8-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Kursk, 2019. S. 78–83.
7. Treshchevskij YU.I., Isaeva E.M. Region kak institucional'naya sistema // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie. 2012. № 1. S. 81–87.
8. Umanskaya V.P. Balans publicnyh i chastnyh interesov v gosudarstvennom upravlenii // Federalizm. 2017. № 1 (85). S. 93–104.
9. Curkan M.V. Podhody k ocenke rezul'tativnosti partisipativnyh proektov // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk. 2019. T. 14. № 1. S. 232–249.
10. Sterling Capital Equity Income Instl BEGIX. [Elektronnyj resurs]. – Elektron. tekst. dan. – 2017, Morningstar. – Rezhim dostupa: <<http://www.morningstar.com/funds/xnas/begix/quote.html>>