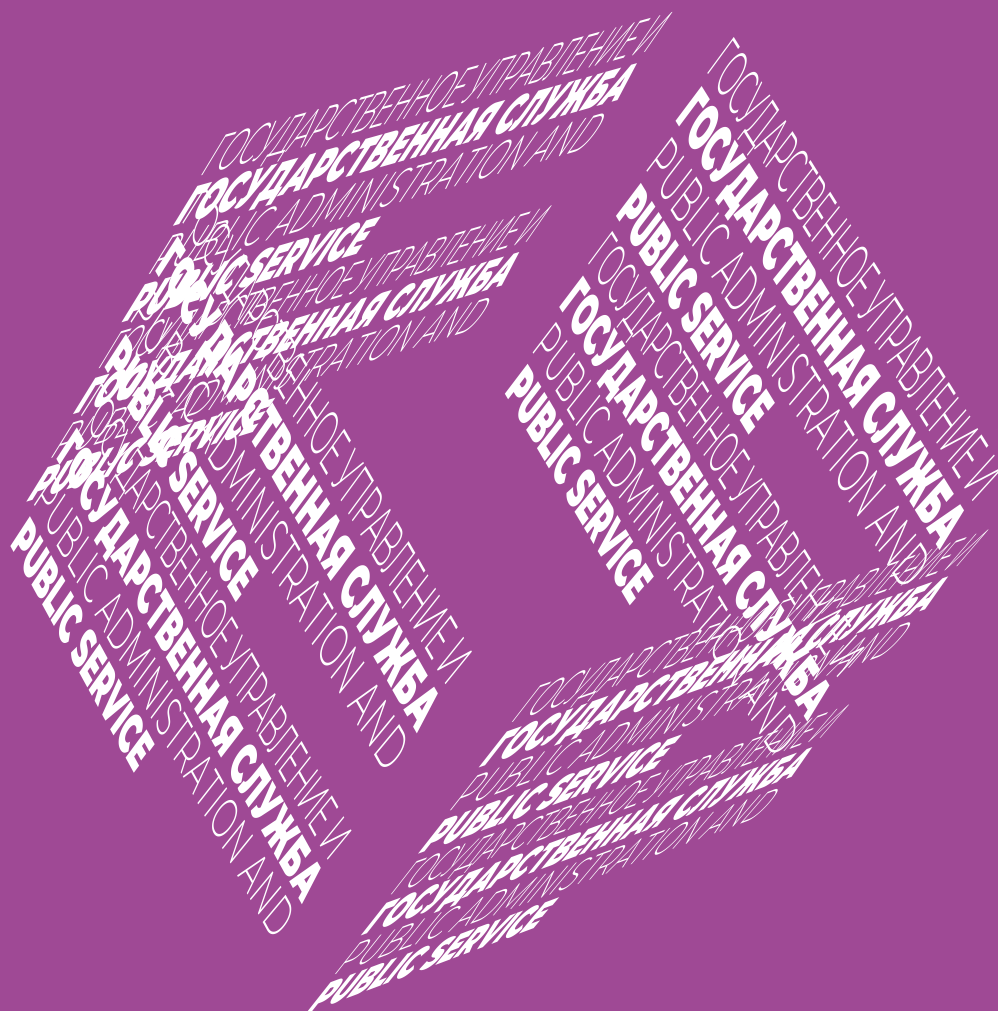


9/22

ПРЕПРИНТЫ



М. Ю. Морозов, Л. В. Прибыткова
С. Э. Мартынова, Л. Ю. Красивская
О. А. Карлова

ЕДИНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ЕДИНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ

Морозов Михаил Юрьевич

Директор Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы
ВШГУ

ORCID: 0000-0003-4438-5750. E-mail: morozov-my@ranepa.ru

Прибыткова Лидия Васильевна

Ведущий научный сотрудник экспертно-аналитического центра государственной и
муниципальной службы Института ВШГУ, кандидат социологических наук, доцент
E-mail: lv.pribytkova@igsu.ru

Мартынова Светлана Эдуардовна

Ведущий научный сотрудник экспертно-аналитического центра государственной и
муниципальной службы Института ВШГУ, кандидат филологических наук, доцент
E-mail: status.sm@mail.ru

Красивская Людмила Юрьевна

Начальник отдела экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной
службы Института ВШГУ

E-mail: krasivskaya-ly@ranepa.ru

Карлова Ольга Андреевна

Младший научный сотрудник экспертно-аналитического центра государственной и
муниципальной службы Института ВШГУ

E-mail: karlova-oa@ranepa.ru

Аннотация

Единая система является базовым государственным информационным ресурсом в сфере управления государственной гражданской службой. Однако возможности Единой системы за пределами функционала, обеспечивающего прохождение государственной гражданской службы (в том числе – в части информирования внутренних и внешних пользователей системы, а также организации информационного взаимодействия между ними) используются в незначительной степени. При этом базовый функционал Единой системы в части кадровых процессов сформирован без учета пользовательского опыта; не учитываются и коммуникационные возможности Единой системы как информационного ресурса. Внешние клиенты (граждане) и значительная часть внутренних клиентов (гражданские служащие) не используют Единую систему ввиду недостаточной информированности о ее возможностях, отсутствия актуального для них контента, а также технических сложностей, возникающих при использовании имеющегося функционала. В этой связи приобретает особую значимость анализ пользовательского опыта и разработка рекомендаций по совершенствованию структуры и содержания Единой системы и ее официального сайта.

Основная цель исследования: разработка предложений по совершенствованию Единой системы, а также ее официального сайта. Для достижения цели были решены следующие исследовательские задачи: обеспечение информационно-аналитического сопровождения информационных ресурсов органов публичной власти (включая сопровождение сетевых форм взаимодействия), а также методической поддержки пользователей; подготовка предложений по совершенствованию информационных ресурсов органов публичной власти на основе анализа результатов методической поддержки пользователей; разработка рекомендаций и методических материалов в целях улучшения качества и повышения эффективности работы пользователей с информационными ресурсами органов публичной власти.

Потенциал информационно-коммуникативных и цифровых технологий в системе публичного управления используется весьма ограничено; уже внедренные решения и продукты требуют серьезного переосмысления и «перемоделирования». Проведенный анализ пользовательского запроса и экспертной оценки Единого информационного ресурса позволил выделить ключевые проблемные зоны и направления совершенствования, обосновать возможные сценарии развития Единого информационного ресурса органов публичной власти. Портал госслужбы требует реструктурирования и изменения контентного наполнения; содержательно контент должен способствовать не только привлечению внимания именно кандидатов, но и становлению полноценной площадки для представителей кадровых служб, экспертов, образовательных организаций. Решение этой амбициозной задачи невозможно в рамках существующего функционала и потребует разработки нового сайта

Единой системы – портала госслужбы как единого входа в систему отечественной госслужбы.

Ключевые слова: государственные гражданские служащие, профессиональное развитие, образовательные платформы, ФГИС ЕИС УКС Российской Федерации, единый специализированный информационный ресурс, сервисный подход

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте РФ на 2022 год.

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION
OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)”

SINGLE INFORMATION RESOURCE
OF PUBLIC AUTHORITIES AUTHORITIES: NEW APPROACHES

Morozov M. Yu.

Director of the Expert and Analytical Center for State and Municipal Services of GSSU
ORCID: 0000-0003-4438-5750. E-mail: morozov-my@ranepa.ru

Pribytkova L. V.

Leading Researcher of the Expert and Analytical Center for State and Municipal Service of the
GSSU Institute, Candidate of Sciences in Sociology, Associate Professor
E-mail: lv.pribytkova@igsu.ru

Martynova S. E.

Leading Researcher of the Expert and Analytical Center for State and Municipal Services of the
Institute of Higher School of State University, Ph.D. in Philology, Associate Professor
E-mail: status.sm@mail.ru

Karlova O. A.

Junior research assistant of the Expert-Analytical Center for State and Municipal Services of the
Institute of Higher School of State University
E-mail: karlova-oa@ranepa.ru

Annotation

The unified system is the basic state information resource in the field of civil service management. However, the capabilities of the Unified System outside the functionality that ensures the passage of the state civil service (including in terms of informing internal and external users of the system, as well as organizing information interaction between users) are used to a small extent. At the same time, the basic functionality of the Unified System in terms of the implementation of personnel processes is formed without taking into account user experience, and the communication capabilities of the Unified System as an information resource are not taken into account. External clients (citizens) and a significant part of internal clients (civil servants) do not use the Unified System due to insufficient awareness of its capabilities, lack of relevant content for them, as well as difficulties in using the existing functionality. In this regard, the analysis of user experience and the development of recommendations for improving the structure and content of the Unified System and its official website are of particular importance. The main purpose of the study is to develop proposals for improving the Unified System, as well as its official website. To achieve the goal, the following research tasks were solved: providing information and analytical support for information resources of public authorities (including support for network forms of interaction), as well as methodological support for users; preparation of proposals for improving the information resources of public authorities based on the analysis of the results of methodological user support; development of recommendations and methodological materials aimed at improving the quality and efficiency of users' work with information resources of public authorities. The potential of information, communication and digital technologies in the public administration system is used very limitedly, already implemented solutions and products require serious rethinking and “re-modeling”. The basic functionality of the Unified System (including in terms of the implementation of personnel processes) is formed without taking into account user experience, and the communication capabilities of the Unified System as an information resource are not taken into account. The analysis of the user request and expert assessment of the Unified Information Resource made it possible to identify key problem areas and areas for improvement, to substantiate possible scenarios for the development of the Unified Information Resource of public authorities. The civil service portal requires restructuring and changing the emphasis content and content, focused not only on attracting the attention of candidates, but also on becoming a full-fledged platform for representatives of personnel services, experts, educational organizations. The solution of this ambitious task is impossible within the framework of the existing functionality and will require the development of a new site Unified system - the portal of the civil service as a single entry into the system of the domestic civil service.

Key words: civil servants, professional development, educational platforms, FSIS EIS UKS of the Russian Federation, single specialized information resource, service approach.

This research paper was prepared on the basis of the materials of the research work carried out in accordance with the State order of The Presidential Academy (RANEPA) for 2022.

Содержание

Введение	8
1. Оценка качества Единого информационного ресурса в контексте пользовательского запроса и экспертной оценки.....	10
2. Методические рекомендации по формированию контента Единого информационного ресурса органов публичной власти с учетом пользовательского запроса в контексте задач развития системы публичной власти.....	21
Заключение.....	28
Список использованных источников.....	30

Введение

Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – Единая система, Единый информационный ресурс) – базовый государственный информационный ресурс в сфере управления государственной гражданской службой. Однако ее возможности за пределами функционала, обеспечивающего прохождение государственной гражданской службы (в том числе – в части информирования внутренних и внешних пользователей системы, а также организации информационного взаимодействия между пользователями), используются в незначительной степени. При этом базовый функционал Единой системы в части поддержки кадровых процессов сформирован без учета пользовательского опыта; не учитываются и коммуникационные возможности Единой системы как информационного ресурса. В этой связи приобретает особую значимость анализ пользовательского опыта и разработка рекомендаций по совершенствованию структуры, контента и функционала Единой системы и ее официального сайта.

Проблема формирования системы управления государственной гражданской службой достаточно проработана в научной литературе (А. И. Турчинов, А. Г. Барабашев и др.), однако прежде всего с позиции выбора наиболее эффективного правового регулирования этой системы и отдельных кадровых процедур, а также совершенствования кадровых технологий на государственной службе (Д. А. Баринов, Г. А. Борщевский, Е. В. Васильева, И. П. Бушуева, Е. В. Зайцева, Н. Н. Опарина и др.). Кроме того, в настоящее время приобретает актуальность вопрос применения информационно-коммуникативных технологий для управления государственной службой (Н. М. Антошина, М. В. Мирзоян, К. С. Солянов, Р. К. Овчаренко).

Известное внимание уделяется и вопросу формирования новой системы управления государством на основе сервисного подхода, подразумевающего не только учет интереса клиента (пользователя), но и ориентацию на его запрос (С. Э. Мартынова, Я. В. Коженко, А. С. Фалина, О. В. Романовская, О. А. Фокина и др.). Однако вопрос применения сервисного подхода для формирования эффективной цифровой системы управления государственной службой в настоящее время достаточно глубоко не исследован.

Объект исследования: управление государственной гражданской службой.

Основная цель исследования: разработка предложений по совершенствованию Единой системы, а также ее официального сайта.

Методы и методология исследования: научно-методический анализ, сравнительный анализ, обобщение, экспертная оценка; социологическое исследование.

Решаемые задачи:

- обеспечение информационно-аналитического сопровождения Единой системы, а также методической поддержки пользователей;
- подготовка предложений по совершенствованию Единой системы на основе анализа результатов методической поддержки пользователей;
- разработка рекомендаций и методических материалов в целях улучшения качества и повышения эффективности работы пользователей с Единой системой.

Результаты НИР могут быть использованы в интересах: Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров; Департамента кадров Правительства Российской Федерации; Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации для совершенствования работы в ФГИС «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»

1. Оценка качества Единого информационного ресурса в контексте пользовательского запроса и экспертной оценки

Рассматривая информационные ресурсы органов публичного управления, необходимо в первую очередь акцентировать внимание на оценке качества в контексте пользовательского запроса, на репрезентации в экспертном мнении проблемных зон и направлений развития. Прежде всего, для обеспечения объективной оценки качества Единого информационного ресурса представляется целесообразным рассмотреть историю его формирования, проанализировать содержание целей и задач, декларируемых при его создании и в процессе развития, а также проследить взаимосвязь с принимаемыми решениями, обеспечивающими информационную открытость процессов в системе публичного управления.

Следует отметить, что изначально при разработке и внедрении сервисов Единого информационного ресурса перед разработчиками и органами, обеспечивающими функционирование портала, не ставились в качестве обязательных задачи массового предварительного информирования пользователей о планируемых изменениях, а также организация учета их мнений на стадии разработки и по результатам внедрения и, соответственно, корректировка сервисов по результатам обратной связи. Это, впрочем, не исключало, что на отдельных этапах модернизации Единого информационного ресурса такое взаимодействие с пользователями окажется более плотным, чем на других этапах – например, в ходе опытной эксплуатации или работы с инициативными предложениями по улучшению от наиболее активных пользователей. Вместе с тем на определенных этапах предпринимались попытки получения обратной связи от пользователей на предмет их удовлетворенности работой как с отдельными сервисами, так и с Единым информационным ресурсом в целом.

Нельзя не отметить тот факт, что за последнее время произошли значительные изменения в области цифровизации государственного управления, хотя возможности внедрения цифровых решений в реализации информационной и кадровой политики на государственной службе существенно ограничены. Тем не менее можно констатировать, что в новой информационной среде воспроизводятся традиционные проблемы в области принятия кадровых решений (так, к примеру, Единая система преимуще-

ственно используется как система кадрового учета). Проведенные исследования пользовательского запроса рассматриваются нами как ключевой элемент в процессе управления формированием и развитием Единого информационного ресурса. Поскольку существующая система работы с порталом фактически ориентирована на взаимодействие с «квалифицированными» пользователями, представляющими кадровые службы органов публичной власти, в рамках целей исследования в период 2021-2022 гг. был проведен ряд опросов и экспертных интервью в целях изучения мнения руководителей и сотрудников кадровых служб по различным аспектам применения функционала Единого информационного ресурса, в том числе – в его закрытой части, предназначенной для зарегистрированных пользователей, наделенных соответствующими ролями. Кроме того, с использованием функционала сайта (открытого контура Единого информационного ресурса) были проведены открытые опросы для всех посетителей портала госслужбы. Особое внимание было уделено использованию дополнительных информационных и справочных сервисов Единого информационного ресурса, качеству взаимодействия со службой технической поддержки и организации проведения информационно-разъяснительной работы (сервис «вопросы-ответы», чат-бот, система организации инструктажей и др.). Результаты перечисленных исследований, которые будут рассмотрены далее, представляют собой основу для дальнейшей разработки и формирования системного подхода к работе с пользовательским запросом, способствующего повышению роли пользователей как субъектов управления информационными ресурсами, расширению их участия в формировании архитектуры и контента.

Функционал организации и проведения опросов был разработан специально для Единого информационного ресурса и фактически начал свою работу в составе его сервисов только с 2021 г.; этот функционал предусматривает возможность проведения опросов как в закрытом, так и в открытом контуре Единой системы и обеспечивает примерно одинаковую функциональность. По результатам проведения опроса в открытом контуре предполагалась публикация генерируемых системой результатов опроса по состоянию на конкретный момент времени, которые могли быть доступны как администраторам системы, так и всем пользователям, прошедшим опрос. Однако такая возможность впоследствии была заблокирована в связи с тем, что логика проведения опроса предписывала фиксировать все результаты ответов пользователей, в том числе если респондент не завершил прохождение опроса в силу технической ошибки

или по своему желанию. При этом механизм визуализации сервиса проведения опросов не позволял пользователю самостоятельно сконфигурировать формат отображения результатов опроса ни визуально (путем выбора различных диаграмм или таблиц), ни содержательно (четко указывая в числе зафиксированных ответов голоса респондентов, не завершивших прохождение опроса или же ответивших на все вопросы – «уникальных пользователей» по терминологии системы). С точки зрения удобства работы с результатами опросов, сервис не предусматривал возможности сопоставить ответы различных групп респондентов в зависимости от пола, возраста и других обстоятельств. Еще одно свидетельство противоречивого подхода к формированию сервиса – различное отображение результатов опроса в количественном и процентном выражении, поскольку система довольно своеобразно округляла полученные значения до целого значения, игнорируя десятые и сотые доли.

В ходе настоящей работы установлено, что большинство реализуемых в Единой системе процессов, связанных с организацией информирования пользователей, имеют потенциал для улучшения в плане повышения качества информационного взаимодействия. В том числе Академией ежемесячно рассматривается от 5500 до 8000 объявлений о проведении конкурсов на включение в кадровый резерв; конкурсов на заключение договоров о целевом обучении; конкурсов на замещение вакантной должности или иных объявлений о вакансиях. Как показывает практика, указанные объявления формируются в основном «в ручном» режиме и содержат ряд полей, информация в которых дублируется. Формально-логический контроль формируемых объявлений не предусматривается. Ввиду отсутствия автоматизации процесса сотрудники, отвечающие за формирование объявлений, часто допускают ошибки при заполнении большого количества полей или при непредставлении (неправильном представлении) необходимой информации, которая должна быть приложена к объявлению.

В целях совершенствования и оптимизации сложившейся практики был подготовлен ряд предложений, предусматривающих, во-первых, радикальное сокращение подлежащих заполнению полей (исключение избыточной и дублирующей информации); во-вторых, повышение доли автоматизации (например, автоматическое формирование денежного содержания из данных о штатном расписании; выгрузка в описание функционала положений автоматически сформированных должностных регламентов вместо ручного приложения их отсканированных копий к текстам объявлений

и др.); в третьих – введение форматно-логического контроля, позволяющего предупредить сотрудников кадровых служб об ошибках при заполнении полей, если им потребуется скорректировать автоматически сформированные данные. Указанная работа проводилась на основе комплексного анализа процесса размещения и согласования объявления о вакансии и проработки возможностей сокращения излишних затрат на его формирование и проверку в интересах всех участвующих в данном процессе сторон.

В ходе исследования было установлено, что технические особенности системы не позволяют подгружать информацию в иных форматах, кроме PDF, а также подгружать несколько файлов (например, файлы, удостоверяющие подлинность электронной подписи). Кроме того, если при направлении пакета документов в бумажном варианте кандидат имеет возможность оперативно устранить возможные нарушения при предоставлении документов, то в электронном виде такая возможность у него отсутствует. Это существенно снижает очевидные преимущества от использования гражданами электронных откликов на вакансии, и, вне всякого сомнения, снижает удовлетворенность процессом у всех кандидатов, столкнувшихся с невозможностью корректно завершить процедуру в электронном виде из-за технического несовершенства функционала.

Кроме того, предложения по совершенствованию функционала Единого информационного ресурса представлялись экспертами Академии в рамках взаимодействия с заинтересованными лицами в составе соответствующих рабочих групп, рассматривающих отдельные аспекты улучшения функционирования Единого информационного ресурса.

При осуществлении методической поддержки пользователей сотрудниками Академии ежемесячно рассматриваются до 300 обращений сотрудников кадровых служб по вопросам функционирования Единого информационного ресурса. Ожидания, связанные с техническими вопросами работы с Единой системой, отражают потребность в конкретных алгоритмах – детализированной последовательности действий по многим процедурам («вплоть до того, где надо ставить в разделителе копеек запятую, а где точку»): перевод сотрудника, заполнение графиков рабочего времени, формирование отчетов в программе, внесение сведений в электронный бюджет, заполнение информации о мероприятиях по профессиональному развитию при формировании личного дела, удаление ошибочно введенной информации и др. По мнению

респондентов, необходима также детализированная информация о том, как работать с разделами («Награды и поощрения», «Профессиональное развитие», «Наставничество»). Кроме того, пользователей интересуют полное описание ролей доступа (с указанием конкретных разделов), возможность редактирования прав администратором субъекта Российской Федерации; увеличение функционала некоторых разделов; актуальная информация по обновлениям системы; сервисное совершенствование локальной поисковой системы. Проведенный анализ позволяет выделить следующие проблемы:

- низкий уровень осведомленности пользователей о наличии базы знаний в Единой системе <https://gossluzhba.gov.ru/database>;
- сайт госслужбы недостаточно известен кандидатам;
- инструктажи для пользователей, как правило, проводятся силами администраторов органов государственной власти субъектов Российской Федерации или иных уполномоченных сотрудников (в связи ограниченной квотой на участие в инструктаже от команды эксплуатации системы), а возможностями массового участия в инструктажах (со сбором участников в залах для видеоконференцсвязи) обладают не все государственные органы (и не все уполномоченные сотрудники осведомлены о таких возможностях);
- получение доступа для новых сотрудников на практике занимает от трех недель до двух-трех месяцев с учетом отправки заявки через администратора субъекта Российской Федерации;
- низкий уровень использования имеющегося механизма уведомлений: этот механизм негибок и неудобен для пользователей, что побуждает к отказу от его использования;
- при наличии в ведомстве (территориальном подразделении, региональном госоргане) всего одного специалиста по кадрам его увольнение, болезнь или отпуск приводят к остановке кадровой работы.

Среди предложений по доработке сервисов Единой системы можно отметить следующие.

Организационные предложения:

- сформировать рабочую группу из «добровольцев-пользователей»; провести аудит и привести к единому нормативному виду все возможные локальные ис-

полнительно-распорядительные документы (как пример – «Табель учета использования рабочего времени») и реализовать их в системе в виде, пригодном для использования пользователями из субъектов Российской Федерации;

– сформировать фокус-группы, которые выработают предложения и решения по доработке процессов с участием как «внедренцев», так и «интегрантов»; например, такую работу можно провести в целях совершенствования процесса «публикация конкурса на замещение вакантной должности».

Предложения по изменению базы знаний:

– разделить базу знаний на федеральную и региональную;

– подготовить и разместить в базе знаний короткие инструкции и/или видеогиды по простым операциям (создание организационно-штатной структуры (далее – ОШС), назначение сотрудника и др.), то есть максимально упростить для пользователей каналы и способы подачи информации;

– раскрыть рекомендуемую последовательность операций (1. Создание ОШС, 2. Утверждение ОШС и пр.);

– внести в базу знаний информацию о доступном в Единой системе перечне регламентированной и оперативной отчетности, актуализировать его с развитием системы.

Предложения по популяризации (PR-мероприятия):

– провести кампанию популяризации Единой системы с учетом объективной ценности для кандидатов возможных кадровых предложений;

– организовать информирование о возможности поиска вакансий для претендующих на должности государственной службы: выработать категории целевых аудиторий и провести кампанию рассылки через механизм портала «Тосуслуги»;

– инициировать репортажи о возможностях поступления на госслужбу на федеральных телеканалах; актуализировать публичную часть сайта.

Предложения по улучшению работы службы технической поддержки: р

– расширить работу второй линии поддержки с субъектами Российской Федерации (региональные кураторы – не менее 1 куратора на федеральный округ);

– реализовать возможность исправления ошибок пользователями до момента ближайшей выгрузки в государственную интегрированную электронную систему “Электронный бюджет” (ГИИС ЭБ) (например, до конца рабочего дня, в который создан приказ).

Технические предложения по изменению функциональности:

- реализовать методические подсказки по заполнению всех полей. («?» + информация по заполнению полей);
- реализовать возможность сохранения частично введенных данных на всех формах для исключения жалоб на потерю введенной информации (пример – форма публикации анкеты гражданина-кандидата);
- провести мероприятия по выявлению причин низкой скорости работы сервиса и мероприятия по оптимизации системы (оптимизация работы баз данных, определение зависимости от мощности АРМ сотрудника и др.);
- доработать механизм уведомлений (реализовать возможность уведомлять «только федеральный уровень», «только региональный уровень», «только выбранный перечень ФОИВ», «только выбранный перечень субъектов Российской Федерации»), реализовать «настойчивый» механизм уведомлений в необходимых случаях;
- разместить в личном кабинете пользователя иконку-ссылку на базу знаний <https://gossluzhba.gov.ru/database> (или в ином постоянном месте на портале госслужбы);
- дополнительно обучить чат-бот Единой системы (постоянно актуализировать базу знаний чат-бота: сценарии, скрипты, расширяя базу знаний для его обучения);
- для организации эффективного поиска информации по работе в системе использовать робота Макса (его аналог на портале);
- реализовать в Единой системе справочник общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (ОКАТО);
- реализовать на промышленной среде интеграцию с ИС Социальной фонда для загрузки листов нетрудоспособности;
- реализовать возможность массового изменения (индексации) окладов по всем или выбранным должностям, организациям или сотрудникам; на текущий момент это необходимо осуществлять индивидуально по каждой должности,

потом в каждой организации, затем по каждому сотруднику в организации; это занимает ежегодного огромное количество времени, поскольку индексация происходит ежегодно и лавинообразно увеличивает возможные ошибки при индивидуализации массовых решений;

- реализовать возможность внесения изменений в должностные регламенты в какой-то части, а не только целиком; важно реализовать возможность ретроспективного просмотра изменения, которые происходили с течением времени (необходимо для предоставления ответов на запросы контролирующих органов);

- доработать отображение дополнительных соглашений к трудовому договору (сейчас, в случае наличия в системе у одного сотрудника нескольких трудовых договоров, зачастую не ясно, к какому трудовому договору соответствующее дополнительное соглашение относится);

- при заполнении личного дела следует реализовать возможность отразить отсутствие у сотрудника нет классного чина государственной гражданской службы (отсутствие такой опции отрицательно влияет на процент заполнения личного дела, поскольку не все госслужащие имеют классный чин);

- дополнить справочник субъектов Российской Федерации наименованиями советского периода для реализации возможности указывать в личном деле реальные данные из паспорта госслужащего; как пример: Горьковская область (ныне Нижегородская);

- добавить возможность указать категорию и группу должностей (руководители, специалисты и/или высшая, главная, старшая и пр.) при публикации о проведении и условиях конкурса;

- раскрыть в руководстве пользователя порядок использования поля «результат оценки» по факту проведения конкурса; на текущий момент в руководстве пользователя указано только заполнить поле «Результат оценки»; какой именно информацией заполнять поле, неясно;

- реализовать возможность перенести 2-й этап проведения конкурса (например, дату проведения 2-го этапа в случае болезни, командировки нанимающего руководителя); на текущий момент такая возможность отсутствует;

- при объявлении конкурса реализовать возможность внесения в его условия такой опции, как “знаний и умений регионального уровня”; соответственно,

предложения по доработке перечня знаний и умений должны быть универсальными (под любой субъект);

– часть региональных руководителей назначаются на период полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; соответственно, было бы целесообразно реализовать возможность назначать сотрудника "на период действия губернатора" (на текущий момент такая возможность в Единой системе не предусмотрена);

– при назначении временно исполняющего обязанности должностного лица невозможно указать доплату с копейками (поле «Иной размер доплаты по соглашению сторон»); следовало бы реализовать возможность указать доплату в копейках, а также просто указать доплату «за каждый день», чтобы выполнение обязанностей оплачивалось в всех случаях, в том числе – когда срок завершения обязанностей неизвестен (например, при «длинных» отпусках по болезни);

– реализовать такую опцию, как служебная проверка и проверка достоверности декларации о доходах и расходах в соответствии с законодательством: сейчас служебная проверка реализована с периодом в 30 дней, фактически служебные проверки идут до 90 дней.

– если в рамках опции по согласованию и утверждению распоряжения на отпуск не была установлена «галочка», то невозможно провести временное замещение соответствующего должностного лица; предлагается реализовать возможность осуществлять временное замещение такого сотрудника на период отпуска даже в случае, если соответствующий маркер не был установлен;

– реализовать опцию оформления и утверждения отпуска в рамках одной формы, без перехода между формами;

– для внесения в Единую систему информации о листке временной нетрудоспособности у государственных служащих на местах недостаточно данных для ввода, в том числе не предусмотрено поле для информации о том, болел ли сам сотрудник или ухаживал за близким родственником;

– отсутствует реализация «смещения периода работы после декрета»; следовало бы реализовать возможность смещения сроков периода работы после выхода сотрудницы из отпуска по уходу за ребенком;

- доработать функциональность выгрузки и печати приказов (просто выгрузить и распечатать приказы невозможно – приходится дорабатывать вручную).

Дополнительные предложения, которые позволят повысить эффективность работы кадровых служб:

- оптимизировать процесс предоставления прав для работы в системе;
- провести аудит и привести к единому нормативному виду все возможные документы (как пример – «Табель учета использования рабочего времени») и реализовать в системе в виде, пригодном для использования смежными подразделениями;
- провести мероприятия, направленные на популяризацию базы знаний Единой системы (обязательное включение в ответ в сторону пользователей информации при наличии там информации «более подробно читайте на .../database»);
- организовать доработку системы/актуализацию руководства пользователя, а также обеспечить доведение информации об обновлении до всех пользователей на ежемесячной основе;
- провести опрос пользователей по инфраструктуре на местах, исследуя условия использования Единой системы: канал связи на конкретном автоматизированном рабочем месте, мощности АРМ (процессор, браузеры на АРМ и пр.) для выявления проблем на местах, если они имеются.

С учетом результатов проведенного исследования целесообразно установить показатели, характеризующие как успешность взаимодействия Единой системы с пользователями, так и результаты учета поступивших предложений, в том числе:

- добиться повышения уровня удовлетворенности пользователей регионального уровня на 10%;
- добиться снижения количества обращений в службу технической поддержки в пересчете на количество пользователей на 10%.

Опираясь на пользовательский запрос, исходящий со стороны наиболее квалифицированных и регулярных пользователей Единого информационного ресурса – представителей кадровых служб федеральных и региональных государственных органов, мы можем увидеть общие проблемы, которые их беспокоят и требуют урегулирования. Также очевидно, что в составе лиц, чье мнение требуется учесть при совершенствовании работы с Единой системой, пока еще не слишком выражен голос

тех, для кого в первую очередь и должен функционировать публичный сектор Единого информационного ресурса – кандидатов на замещение должностей госслужбы, а также пользователей-госслужащих, заинтересованных в формировании своих карьерных траекторий.

2. Методические рекомендации по формированию контента Единого информационного ресурса органов публичной власти с учетом пользовательского запроса в контексте задач развития системы публичной власти

В настоящее время преобладает тенденция объединения разных информационных ресурсов в сетевой топологии различного масштаба. Это позволяет интегрировать информационно-вычислительные ресурсы для наиболее полного раскрытия потенциала информационно-коммуникационных технологий, возможностей предикативной аналитики в процессе принятия управленческих решений. Эффективность любой системы управления информационными ресурсами в значительной мере определяется качеством реализации коммуникативной функции – способностью информационного взаимодействия различных компонентов системы управления друг с другом и внешней средой. Поэтому организация и технология реализации коммуникативной функции имеют важнейшее значение в контексте развития Единого информационного ресурса и в части формирования его контента.

Организация коммуникаций включает несколько аспектов:

- определение внутренней структуры, то есть совокупности каналов передачи информации между конкретными структурными элементами системы управления;
- принципы и механизмы коммуникации;
- определение внешней структуры коммуникаций, то есть совокупности каналов передачи информации между конкретными структурными элементами системы управления и внешней средой;
- определение состава и объемов передаваемых данных, информации, форматов ее предоставления и уровня конфиденциальности.

Возрастающая важность информационного взаимодействия приводит к встраиванию информационной функции во все виды управленческой деятельности. Это свидетельствует о том, что информационное обеспечение превращается в условие эффективности деятельности государственных и муниципальных органов. Реализация информационной функции также позволит прояснить цели общества и разработать государственную политику в контексте появления качественно новой социальной системы, главной ценностью которой являются информация и знания.

В России пока нет таких институтов, которые могли бы достаточно точно выявлять предпочтения населения [1], поэтому для повышения доверия к

государственным решениям важно общаться с гражданами, изучать их запросы, опыт, поведение, эмоции, восприятие инноваций и на основе этих данных строить востребованные и клиентоцентричные цифровые сервисы. Опишем подробнее некоторые важные шаги, которые в этом помогут.

Тестировать инновационные технологии. При выработке решений важно прислушиваться к мнению экспертного сообщества, внимательно изучать международный опыт и поэтапно внедрять нововведения на основе результатов пилотных проектов. О. Полетаев, директор по развитию цифрового бизнеса группы «Интерфакс», подчеркивал, что «в бизнесе, когда клиент дает негативную обратную связь, пилотный проект либо сворачивается, либо кардинально модернизируется. А наше госуправление в силу своей модели обречено на то, чтобы 99,9% проектов признавались успешными – по критерию соответствия формальным ТЗ, независимо от того, удовлетворены ли граждане, ради которых решение было воплощено в жизнь. В сущности, нет пространства для экспериментов и «права на ошибку».

– Развивать проактивные услуги и сервисы. Проактивность рассматривается как важный принцип [1] в том числе в рамках концепции развития суперсервисов [2]. Концепция суперсервисов – наиболее перспективная модель, которую можно распространять на другие типы отношений личности и государства, на муниципальные и региональные услуги [3]. «Если мы говорим о клиентоцентричности в «цифре», возможно, хорошей государственной идеологией была бы гражданоцентричность. Все сервисы государственной системы в такой идеологии строятся вокруг потребностей граждан и с максимальным удобством для них. При этом граждане должны быть уверены, что цифровая прозрачность не будет использована против них самих. Может быть, у нас появится citizen journey map, двигаясь по которой гражданин получает от государства услуги в разных жизненных ситуациях», – отмечала М. Крель, эксперт Центра подготовки руководителей и Команд цифровой трансформации [3].

Постоянное исследование пользовательского опыта, которое должно сделать его качество базовым критерием при разработке цифровых сервисов. Существенно поднять уровень доверия к цифровым разработкам госсектора могло бы более широкое применение практик, принятых в бизнесе: тестирования прототипов, А/Б-тестирования, customer journey тестов, фокус-групп. Привязка ключевых показателей эффективности руководителя к удовлетворенности граждан качеством услуг и анализ

обратной связи показали себя как действенный механизм улучшения работы с гражданами. Автоматизированная информационная система «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» (ИАС МКГУ) «Ваш контроль» признана одной из крупнейших в мире онлайн-платформ для обратной связи с населением [4]. Ежемесячно через эту систему граждане оценивают от 2 до 2,5 млн оказанных им государственных и муниципальных услуг с привязкой к конкретной точке. Обратная связь от граждан позволяет составить представление о деятельности органов публичной власти и предпринимать необходимые корректирующие меры.

Исследовать эмоции пользователей и реагировать на них. Важно учитывать чувства человека и его эмоциональное состояние при контакте с сервисами, поддерживаемыми и предлагаемыми государством. Недостаточно знать, что услуга оказана и у пользователя была возможность ее оценить. Организация может не задумываться, через какую «боль» услуга была оказана на самом деле, а эти вопросы играют важнейшую роль в пользовательском опыте и, соответственно, в оценке работы организации.

Например, после того как 27 марта 2020 г. авиасообщение России с другими странами было приостановлено из-за пандемии [4], десятки тысяч российских граждан, находившихся за рубежом в качестве туристов и студентов, на лечении и в деловых поездках, попали в сложную ситуацию. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации начало собирать информацию о тех, кто желал вернуться на родину и претендовал на материальную помощь, с использованием формы «Регистрация прибывающих в Российской Федерации» [5] на Едином портале государственных услуг (ЕПГУ, портал «Госуслуги»). При составлении списков пассажиров для вывозного рейса было решено в целях оперативности использовать мессенджер Telegram. Каналы в Telegram оказались понятной и прозрачной формой коммуникации с туристами и практически единственным средством связи для напуганных и раздраженных людей. Если сервис позволяет гражданам быстро решить свою проблему, получить ответ на вопрос, если правила его работы прозрачны и понятны пользователю, такой сервис будет улучшать репутацию государственных цифровых решений и вызывать положительные эмоции.

Удобство сервисов – одно из ключевых направлений, позволяющие гражданину управлять своими персональными данными одним нажатием кнопки.

Вводить новые формы коммуникации с гражданами. В обществе сложился высокий уровень недоверия к мобилизационным инициативам. Граждане больше не реагируют на директивные сообщения о необходимости менять бумажный паспорт на цифровой или проходить вакцинацию. Назрела необходимость перехода от трансляционной модели к полноценному диалогу и новым моделям взаимодействия. Такие модели предполагают, в частности, что вместо директивной подачи информации (например, единственного телевизионного сюжета на заданную тему) следует проводить семплинг (тестирование образцов), работать с добровольцами, мотивировать граждан пробовать и делиться впечатлениями. Активной стороной коммуникации может выступать общество или конкретные целевые сообщества.

Сохранять доступ к «аналоговым» сервисам для граждан, которые не захотят пользоваться цифровыми решениями; предусмотреть возможность бумажного пути получения государственных или муниципальных услуг, а также личного участия в деловых, семейных, правовых процессах [6]. Не должно быть дискриминации тех, кто выбирает аналоговые инструменты: они должны быть не менее комфортными, чем цифровые. Альтернативные пути нужны в том числе для того, чтобы снизить зависимость от конкретной технологии, которая может оказаться уязвимой.

Информационный потенциал Единого ресурса необходимо рассматривать как сложную динамическую экосистему, систему ресурсов производства и управления, находящаяся во взаимосвязи и взаимозависимости. Поэтому использование в процессе внутреннего планирования и воспроизводства интегрирующих способностей системы, достижение сбалансированного оптимального соотношения между информационными ресурсами являются важнейшими аспектами в контексте определения трека развития Единого информационного ресурса.

На стадии моделирования и «перепроектирования» необходимо сфокусировать внимание на снижении рисков:

- организационно-управленческих (высокая опасность утраты контроля при сложной организации, ограниченность типовых решений в силу специфики различных целевых групп, сложная координация действий, трудность поиска баланса типовых и уникальных решений под пользовательский запрос с учетом необходимости обеспечения единого подхода и общей логики развития единой среды доверия, необходимость открытости платформ, многоканальности и безопасности взаимодействия);

- экономических (обеспечение баланса результативности и экономической целесообразности, рациональное использование ресурсов и достижение наибольшей отдачи, снижение трудозатраты на сбор и размещение данных, оперативность обмена и качество информации);
- информационных (ключевые вопросы – обеспечение кибербезопасности, установка российского программного обеспечения, импортозамещение в области информационных технологий);
- правовых (снижение возможностей правовых коллизий при внедрении новых форматов взаимодействия, необходимость пересмотра ряда профильных базовых понятий, ведение новых: так, к примеру, в постановлении Правительства Российской Федерации от 05.05.2016 № 392 «О приоритетных направлениях использования и развития информационно-коммуникационных технологий в федеральных органах государственной власти и органах управления государственными внебюджетными фондами и о внесении некоторых изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» используется понятие “информационно-коммуникационные технологии”, но не определяются такие понятия, как «интернет вещей», «большие данные», «искусственный интеллект», «технологии искусственного интеллекта» и др.).

Тенденции развития современных информационных ресурсов свидетельствует о формировании информационных систем со все более сложной организацией; централизованная модель заменяется распределенной сетевой архитектурой, в которой централизованная обработка и единое управление информационными ресурсами на верхнем уровне сочетаются с распределенной на нижнем. При этом все больше проявляется тенденция модульного построения системы, причем возможно сосуществование множества различных типов архитектурных решений в рамках единого комплекса. Особенность этого подхода – наличие нескольких уровней: базового, связывающей информационные узлы концентрации, и локальных. При определении требований к Единому информационному ресурсу ключевая задача видится не в косметическом совершенствовании отдельных процессов, а в формировании общего видения как интегрированной интерактивной информационной системы, ориентированной на ожидания и запрос целевых групп пользователей.

Представляется, что, в отличие от бизнес-среды, где различные информационные площадки и сервисы выступают в качестве конкурентов, представители сферы

публичного госуправления имеют уникальную возможность объединять усилия для достижения общих интересов; на достижение этих же целей работает существующая единая кадровая платформа для всех органов публичной власти. А дополнительным информационным блоком, который позволит сделать портал не только входом (единой точкой доступа) на площадку госсайтов, а удобным инструментом рабочего взаимодействия и получения актуальной информации, может стать настраиваемая под потребности пользователя, информационная и аналитическая лента.

В условиях быстрых изменений ключевые и значимыми характеристиками становятся несколько аспектов: полезность информации и контента; скорость поиска необходимой информации; простота и удобство интерфейсов; возможности подбора нужного контента под индивидуальный запрос; актуальность и значимость; возможность для решения конкретных задач использовать возможности портала. В этой связи концепт и функционал должен формироваться в логике клиентоцентричного подхода.

С одной стороны, Единый информационный ресурс необходимо рассматривать как ключевую бренд-технологию в контексте развития системы органов публичной власти, затрагивающую все ветви и уровни государственного и муниципального управления. С другой стороны, это удобный, информативный и «живой» инструмент, который повышает градус доверия в глазах потенциальных пользователей – именно поэтому принципиально важным является тщательный анализ пользовательского запроса потенциальных целевых групп и обеспечение максимального спектра возможностей для его удовлетворения. Само предназначение Единого информационного ресурса подразумевает необходимость модульного принципа формирования его структуры, настраиваемой под запрос конкретной целевой группы/пользователя («под Вас и для Вас»), наличие широкого набора сервисов. Речь идет не просто об информировании, но и об интерактивности, возможностях вовлечения пользователей в создание и изменение контента, определение фильтров и принципов подбора необходимой информации в зависимости от целевых групп.

Ввиду особенностей организации системы публичной власти развитие Единого информационного ресурса требует четкого определения уровня амбициозности и притязаний, возможностей функциональной совместимости. На наш взгляд, основными целевыми группами являются граждане, действующие сотрудники органов пуб-

личной власти (в широком смысле эта группа также включает сотрудников подведомственных учреждений), HR-службы и руководители в системе публичной власти, представители научного, экспертного и образовательного сообществ.

Еще одним важным аспектом является контент; предложения по формированию контента не могут быть сведены к статистике и информированию. Требуют пересмотра и перечни разделов существующего портала госслужбы, и их наполнение как на внутреннем, так и внешних контурах с позиции пользователя. Именно поэтому на первом этапе необходимы исследование пользовательских запросов от целевых групп, а затем анализ контента, usability-аудит, SEO-аудит, технический аудит, дизайн-аудит и, наконец, разработка программного интерфейса. С содержательной точки зрения можно сконцентрировать внимание на формировании контента и его полезности для целевых групп с постепенным расширением спектра предоставляемой информации. В качестве ключевого решения в части формирования контента в данном случае предлагается синтез информации из разных источников с применением современных цифровых способов обработки информации.

Как уже отмечалось, размещаемая информация должна стать более многогранной. Должна сочетать официальную статистику, автоматически формируемую под запросы целевых групп (и, по возможности, настраиваемую под запрос); инфографику на основе данных о результатах работы кадровых систем и сервисов; экспертную информацию, интересующую пользователей; опросы и их результаты; развитие дискуссионных площадок для обмена мнениями и др. Помимо тесных связей с официальными информационными ресурсами органов публичной власти, представляется целесообразным обеспечить бесшовную интеграцию с библиотечными и иными ресурсами (например, в сфере оценки кадров и претендентов), позволяющими обеспечивать всесторонний анализ пользователей и кандидатов, а также оценивать их личностно-профессиональное развитие. В этой связи требуется пересмотр функционала Единого информационного ресурса. Вместе с тем не следует забывать о необходимости постоянного удовлетворения потребностей пользователей в актуальной информации, в связи с чем предлагаемая работа по перепроектированию портала госслужбы должна проходить на фоне текущей работы по обеспечению информационно-аналитического сопровождения существующего сайта Единой системы.

Заключение

Формирование Единого информационного ресурса органов публичной власти относится к числу приоритетных задач развития публичного управления в России. Цифровая трансформация, радикальные изменения пространства политической и социальной коммуникации требуют принципиально иных подходов к управлению информационно-коммуникационными процессами. Информационные технологии, инструменты предикативной аналитики приобретают особое значение в контексте качества принимаемых управленческих решений. Вместе с тем приходится констатировать, что потенциал информационно-коммуникативных и цифровых технологий в системе публичного управления используется весьма ограничено; уже внедренные решения и продукты требуют серьезного переосмысления и «перемоделирования». Базовый функционал Единой системы (в том числе и в части поддержки кадровых процессов) сформирован без учета пользовательского опыта; не учитываются и коммуникационные возможности Единой системы как информационного ресурса. Внешние клиенты (граждане) и значительная часть внутренних клиентов (гражданские служащие) не используют Единую систему ввиду недостаточной информированности о ее возможностях, отсутствия актуального для них контента, а также затруднений, возникающих при использовании имеющегося функционала. В этой связи приобретают особую значимость анализ пользовательского опыта и разработка рекомендаций по совершенствованию структуры и контента Единой системы, ее официального сайта, разработка рекомендаций и методических материалов, направленных на улучшение качества и повышения эффективности работы пользователей с информационными ресурсами органов публичной власти.

В процессе выполнения настоящего исследования были проанализированы теоретико-методологические подходы к формированию и практика реализации информационных ресурсов органов публичной власти. Внимание акцентировалось на изменения принципов и концептуальных подходов к формированию информационной политики органов публичной власти. Важным моментом представлялся анализ факторов, условий, параметров, определяющих качество информационно-коммуникационного пространства в системе публичного управления, а также критериев и требований к информационным ресурсам органов публичной власти в контексте клиентоцентричного подхода.

Проведенный анализ пользовательского запроса и экспертной оценки Единого информационного ресурса позволил выделить ключевые проблемные зоны и направления совершенствования, обосновать возможные сценарии развития Единого информационного ресурса органов публичной власти. Полученные результаты являются основой для дальнейшего, более детального, исследования и разработки новых подходов к формированию Единого информационного ресурса органов публичной власти. Эти результаты позволят сформировать методическое и технологическое обеспечение ресурса, способствующего снижению рисков и повышению эффективности внедрения инноваций в контексте реализации принципов человекоцентричности, отзывчивости, социальной эффективности. Реализация комплекса последовательных и системных мер даст возможность не только повысить качество взаимодействия в системе публичной власти на основе раскрытия потенциала информационно-коммуникативных и цифровых технологий, но также сформировать культуру диалогового взаимодействия, партнерства и доверия в системе публичного управления.

В настоящее время, несмотря на заявленные цели, портал госслужбы ориентирован не столько на удовлетворение потребностей кандидатов, сколько на решение задач обеспечения реализации функционала кадровой работы. При этом эффективность работы в Единой системе до сих пор оставляет желать лучшего.

Портал госслужбы требует реструктурирования и изменения акцентного наполнения и содержания, ориентированного не только на привлечение внимания именно кандидатов, но и на становление полноценной площадки для представителей кадровых служб, экспертов, образовательных организаций.

Решение этой амбициозной задачи невозможно в рамках существующего функционала и потребует разработки нового сайта Единой системы – портала госслужбы как единой точки входа в систему публичной власти.

Список использованных источников

1. Доверие как критический фактор достижения стратегических целей социально-экономического и политического развития государства: материалы научно-методического семинара Аналитического управления в рамках подготовки заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2020. URL: council.gov.ru/media/files/ZuyffAndc55HCTkMIVsA5A1r22tq2ZQx.pdf
2. Новый принцип предоставления госуслуг — электронный вид, проактивность и экстерриториальность // Минэкономразвития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/novyuy_princip_predostavleniya_gosuslug_elektronnyy_vid_proaktivnost_i_eksterritorialnost.html
3. Михаил Мишустин утвердил Концепцию цифровой трансформации социальной сферы // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/41634/> 62
4. «Жизненные ситуации» — новый раздел портала Госуслуг // Госуслуги. URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/zhiznennye_situacii_novyuy_razdel_portala_gosuslug
5. Проект Минэкономразвития «Ваш контроль» стал чемпионом премии WSIS Prizes 2020 // Минэкономразвития Российской Федерации. URL: https://economy.gov.ru/material/news/proekt_minekonomrazvitiya_vash_kontrol_stal_chempionom_premii_wsis_prizes_2020.html
6. Россия прекратит авиасообщение с другими странами // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8080827>

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ