

БИЗНЕС – ПРОЦЕССЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Виноградов В.С., кандидат военных наук, доцент
ООО Евразийский центр управления проектами, эксперт

Введение

Деятельность органов государственной власти (ОГВ) носит интегрированный характер, требующий реализации как сложных процессов внутренней работы с информацией, так и повседневной совместной работы. Сложная иерархическая и, в общем случае, территориально распределенная внутренняя организационная структура ОГВ, а также реализация их многочисленных сильно взаимосвязанных функций и задач обуславливают интенсивное информационное взаимодействие, которое характеризуется огромными объемами информации и множеством показателей, требующих обобщения, аналитической обработки, подготовки и принятия управленческих решений в условиях динамично меняющегося реального мира. Общая организационная структура органов государственной власти приведена на рисунках 1,2.

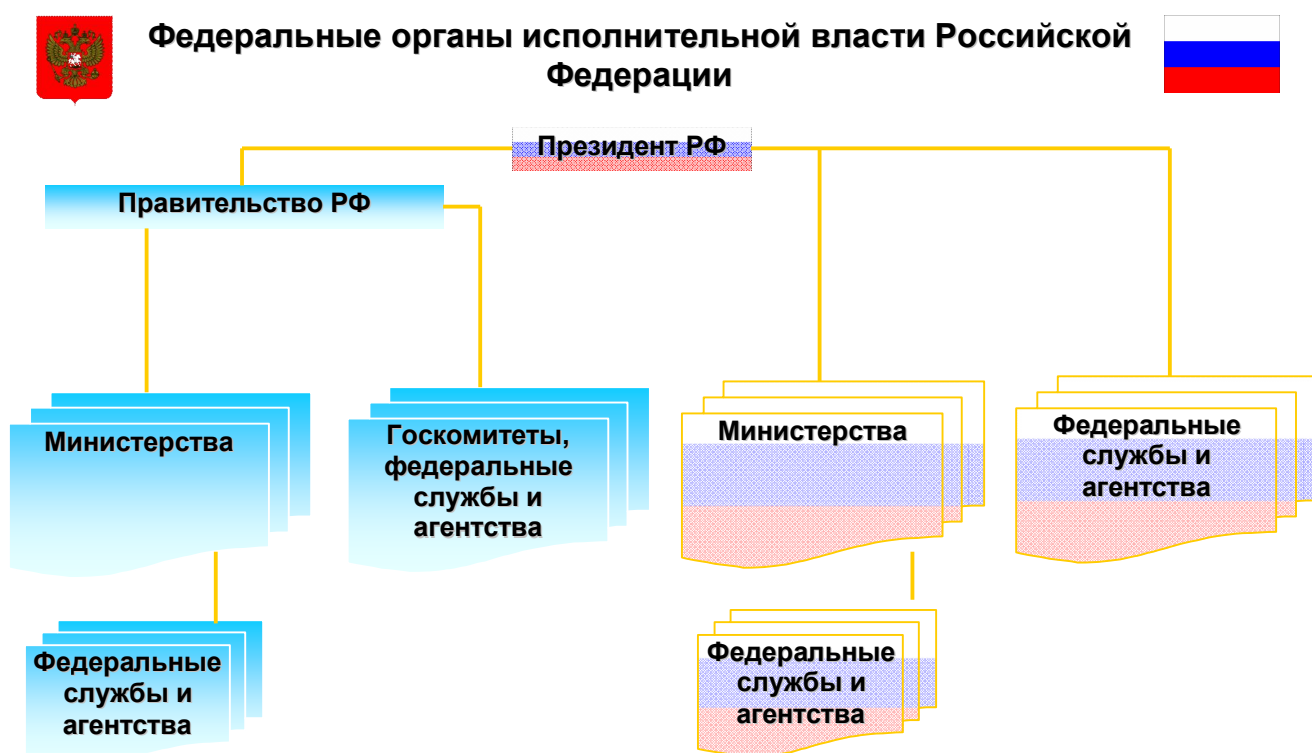


Рис.1 Федеральные органы исполнительной власти РФ

Органы государственной власти Российской Федерации

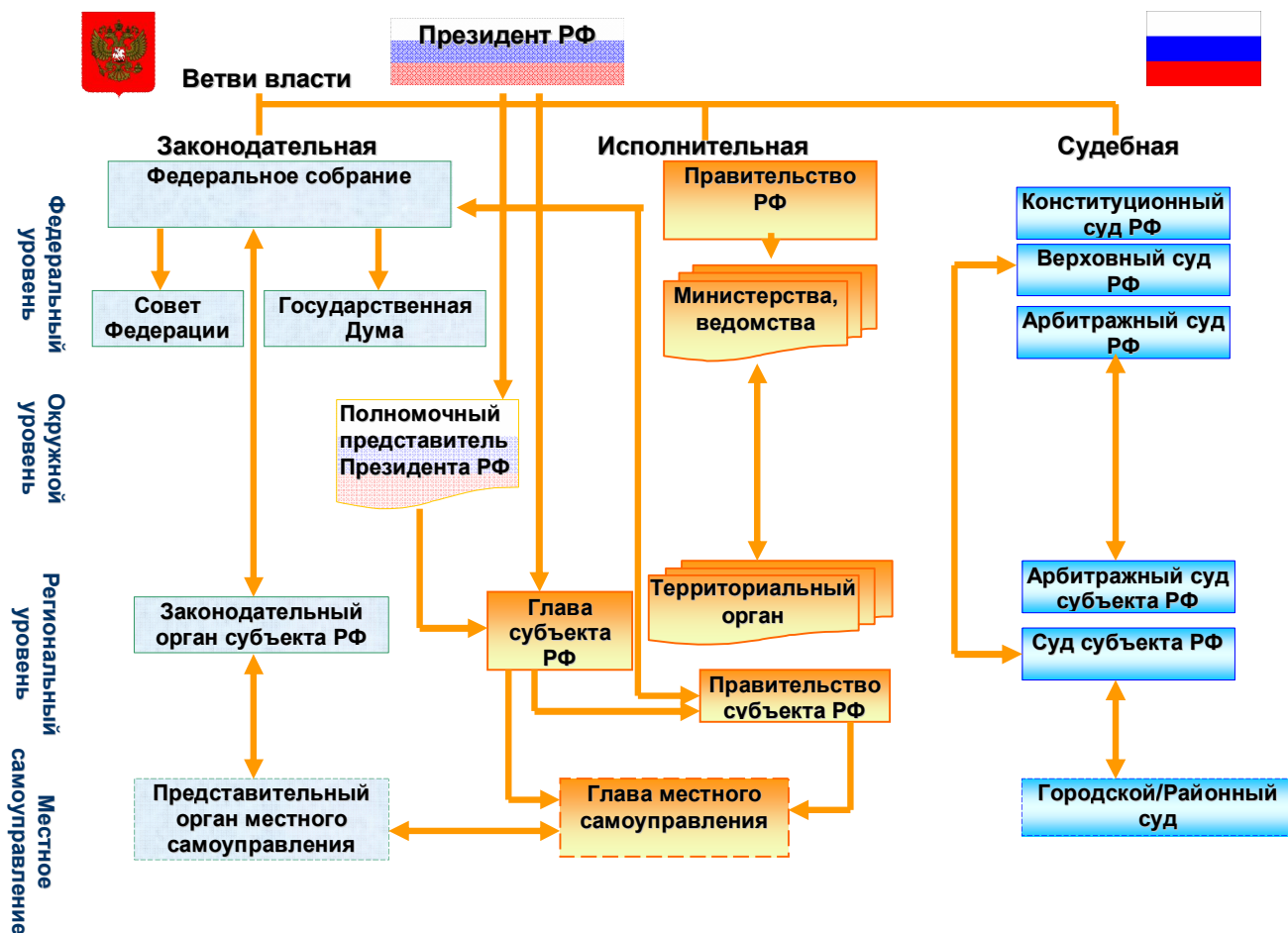


Рис.2 Органы государственной власти РФ

Данная структура характеризуется многоуровневостью, масштабностью, сложностью информационных связей как при внутриведомственном, так и при межведомственном взаимодействии.

Принципы и параметры бизнес процессов в ОГВ

Действующие бизнес процессы в органах государственной власти характеризуются следующими параметрами:

- первичные источники информации и потребители результатов функционирования - люди;
- распределенность;
- развитые локальные и телекоммуникационные сети;
- развитые вычислительные средства мониторинга, сбора и

аналитической обработки данных в электронной форме;

- повышенные требования к информационной безопасности.

При определении бизнес – процессов в органах государственной власти необходимо руководствоваться принципами системности, развития (открытости), совместимости, стандартизации (унификации) и эффективности:

- принцип **системности** заключается в том, что при декомпозиции (степени детализации бизнес – процессов) должны быть установлены такие связи между структурными элементами в органах государственной власти, как на федеральном так и на региональном уровне, которые обеспечивают цельность бизнес - процессов и их взаимодействие друг с другом

- принцип **развития** (открытости) заключается в том, что исходя из перспектив развития объекта (органа государственной власти), бизнес процесс должен определяться с учетом возможности пополнения и обновления функций органа государственной власти без нарушения его функционирования

- принцип **совместимости** заключается в том, что при определении бизнес – процесса в органах государственной власти должны существовать информационные ресурсы, благодаря которым они могут взаимодействовать друг с другом в соответствии с установленными правилами в различных технологиях при их описании:

- IDEF0; IDEF3;
- DFD в нотациях Гейна-Сарсона и Йордана-Де Марко;
- Oracle;
- BAAN;
- Swimmer lanes;
- ARIS.

- принцип **стандартизации** (унификации) заключается в том, что при определении бизнес процесса должны быть рационально применены типовые, унифицированные и стандартизованные элементы, проектные решения, пакеты прикладных программ, комплексы, компоненты

- принцип **эффективности** заключается в достижении рационального соотношения между затратами на описание бизнес - процессов и целевыми эффектами, включая конечные результаты, получаемые в результате применения и работы по определенным бизнес - процессам
- при структуризации объектов (органов государственной власти) должно быть предусмотрено проведение работ по созданию новых бизнес – процессов.

Нормативно – методическая основа бизнес процессов в ОГВ

При определении бизнес – процессов в органах государственной власти используется нормативно-методическая основа, которая определяется документами (рис.3)

Общая структура регламентирующих документов для определения бизнес – процессов в ОГВ

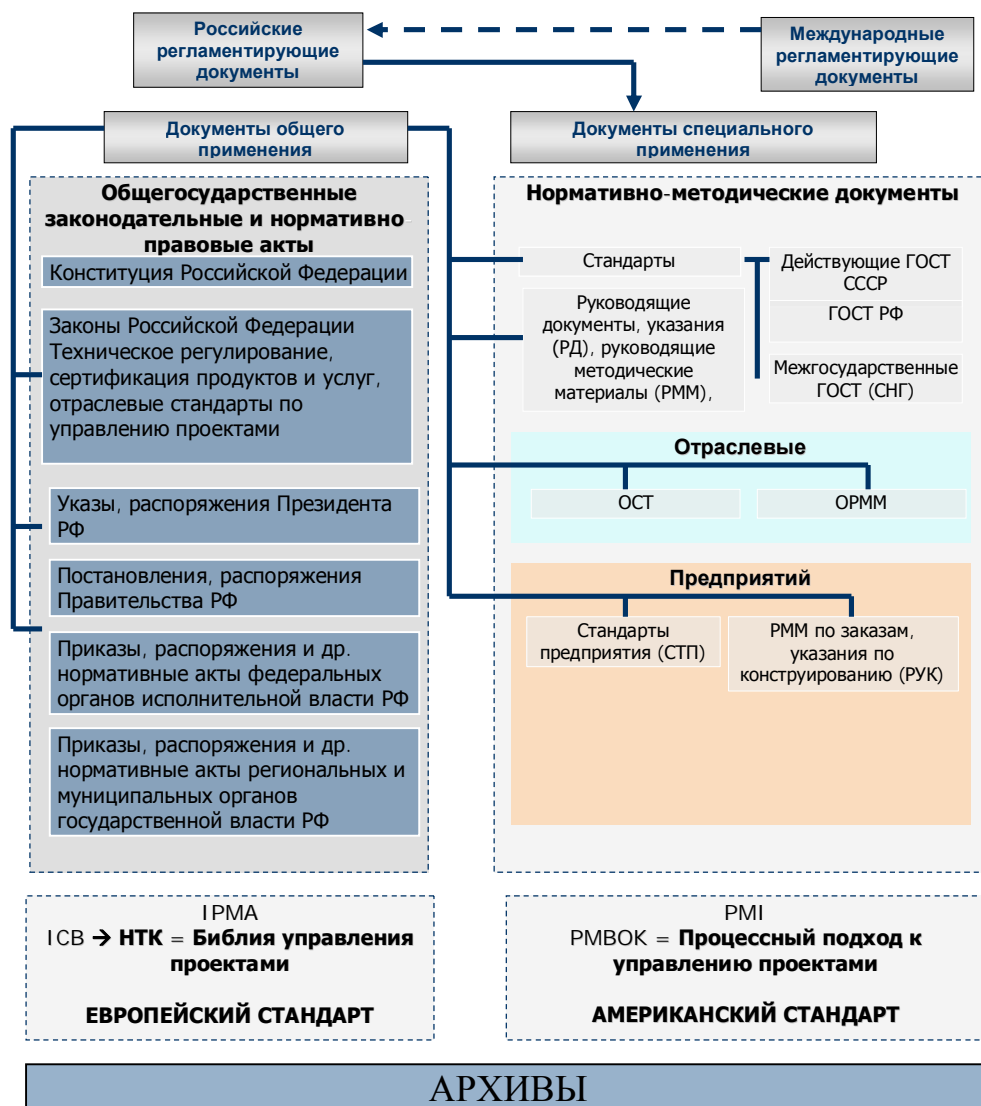


Рис.3 Структура регламентирующих документов в ОГВ

Исходной идеей для взаимодействия между бизнес - процессами управления проектом в органах государственной власти должен быть цикл "планирование – исполнение – проверка - воздействие"¹. Этот цикл связан результатами – результат одной части цикла становится входом другой части (рис. 4).

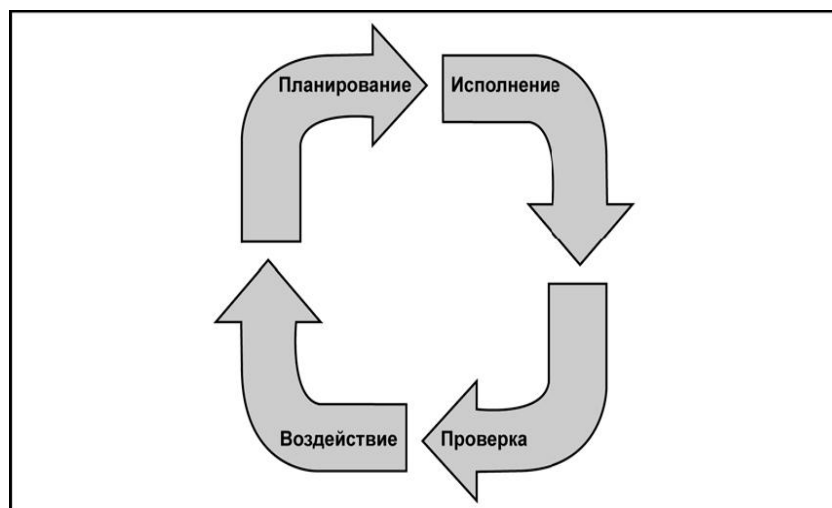


Рис.4 Цикл взаимодействия

Интеграционная основа групп бизнес процессов в органах государственной власти является более сложной, чем базовый цикл "планирование-исполнение – проверка - воздействие" (рис. 5).

Однако доработанный цикл может применяться для описания взаимоотношений в группах бизнес процессов и между ними. Группа бизнес процессов планирования в ОГВ соответствует элементу "планирование" цикла "планирование – исполнение – проверка - воздействие". Группа бизнес процессов исполнения соответствует элементу "исполнение", а группа бизнес процессов мониторинга и управления соответствует элементам "проверка" и "воздействие". Кроме того, поскольку управление конкретным проектом в ОГВ – это конечное действие, группа бизнес процессов инициации начинает эти циклы, а группа завершающих бизнес процессов закрывает их. Интеграционная природа управления конкретными проектами в ОГВ

¹ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®) Третье издание
©2004 Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA / США

требует, чтобы группа бизнес процессов мониторинга и управления взаимодействовала с каждым аспектом других групп бизнес - процессов².

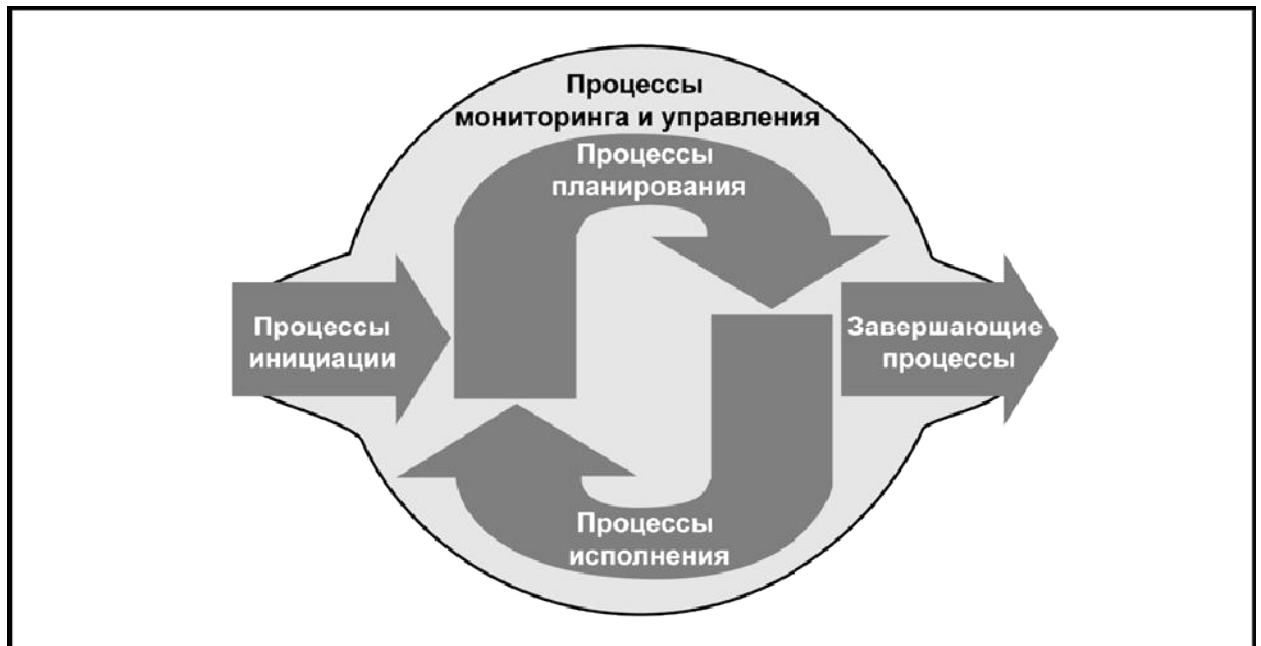


рис. 5 Интеграционная основа групп бизнес процессов

В целом, руководителям регионов и их командам рекомендуется тщательно изучать каждый бизнес процесс и соответствующие входы и выходы. Непосредственным руководителям конкретных проектов в регионах и их командам следует использовать данные рекомендации как самое общее руководство в отношении бизнес процессов, которые им потребуются при управлении определенным проектом. Эта работа называется "адаптацией" (tailoring).

Бизнес процесс – это ряд взаимосвязанных действий и операций, выполняемых для достижения заранее определенных продуктов, результатов или услуг.

Типы бизнес процессов

Бизнес процессы управления конкретным проектом в регионе выполняются командой проекта и обычно бывают двух типов:

- Бизнес процессы управления проектом, общие для большинства проектов, связаны между собой тем, что они нацелены на выполнение общей задачи.

² Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®) Третье издание
^2004 Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA / США

Такой задачей может быть инициация, планирование, исполнение, мониторинг и управление, а затем и закрытие проекта. Эти процессы взаимодействуют между собой сложным образом, который нельзя полностью объяснить в документе или с помощью рисунков. Отдельный пример взаимодействия между группами процессов показан на рис. 6.

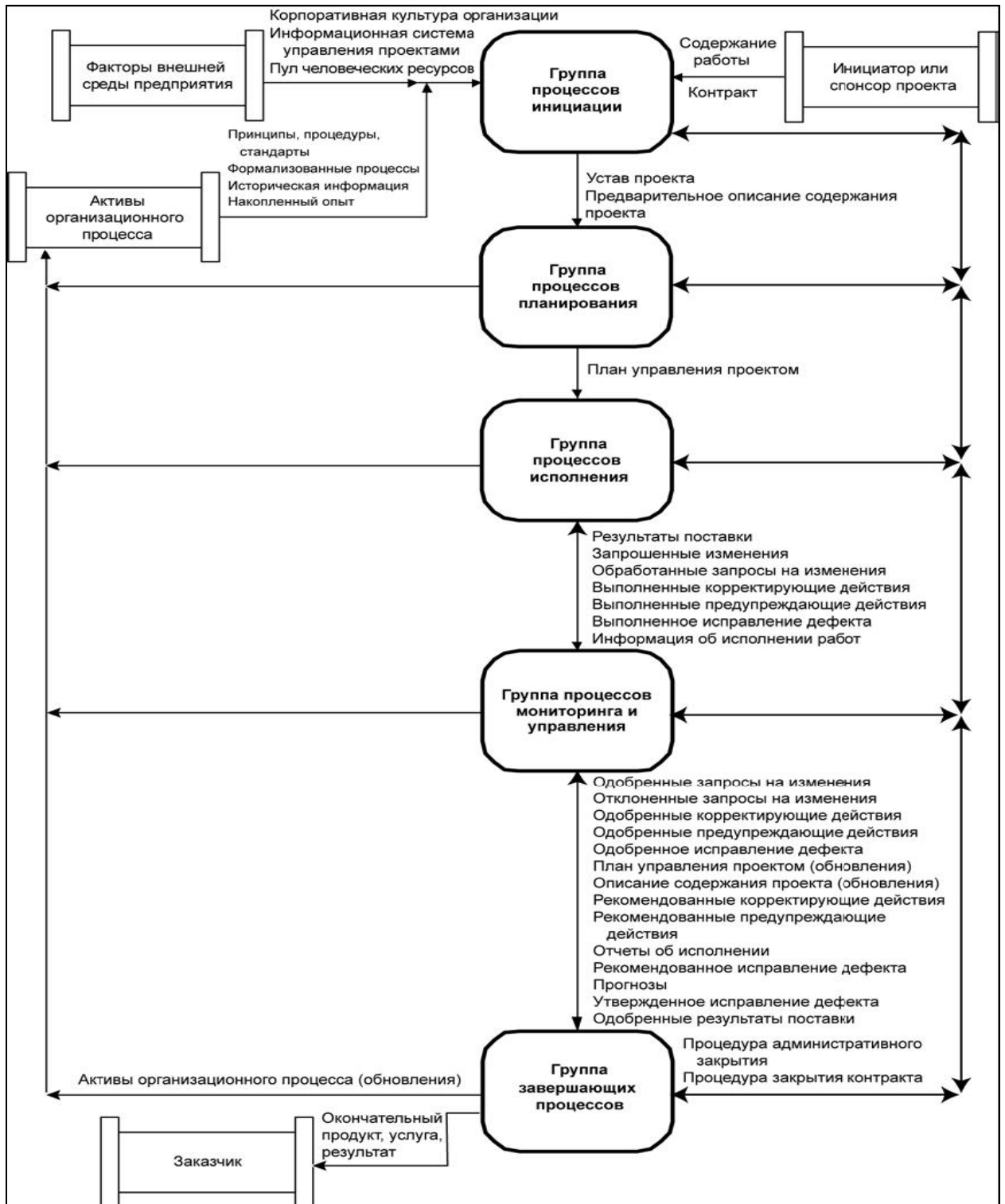


рис. 6 Пример взаимодействия между группами процессов

Взаимодействие бизнес процессов может также затрагивать содержание, стоимость, расписание выполняемого проекта в регионе и т. д.

- Бизнес процессы, ориентированные на продукт, определяют и создают продукт проекта. Процессы, ориентированные на продукт, обычно определяются через жизненный цикл проекта и меняются в зависимости от области приложения. Бизнес процессы управления конкретными проектами, выполняемые в регионе и бизнес процессы, ориентированные на продукт, накладываются друг на друга и взаимодействуют в ходе выполнения проекта. Например, содержание проекта не может быть определено без понимания основ того, как производить указанный продукт. Для этого в регионе и на федеральном уровне должно находить понимание создания обобщенной процессной схемы взаимодействия органов государственной власти по технологии описания бизнес процессов. Далее показаны три рисунка (7,8,9) применительно к оборонной отрасли и налоговому праву.



Рис.7 Взаимодействие ОГВ в ВС РФ

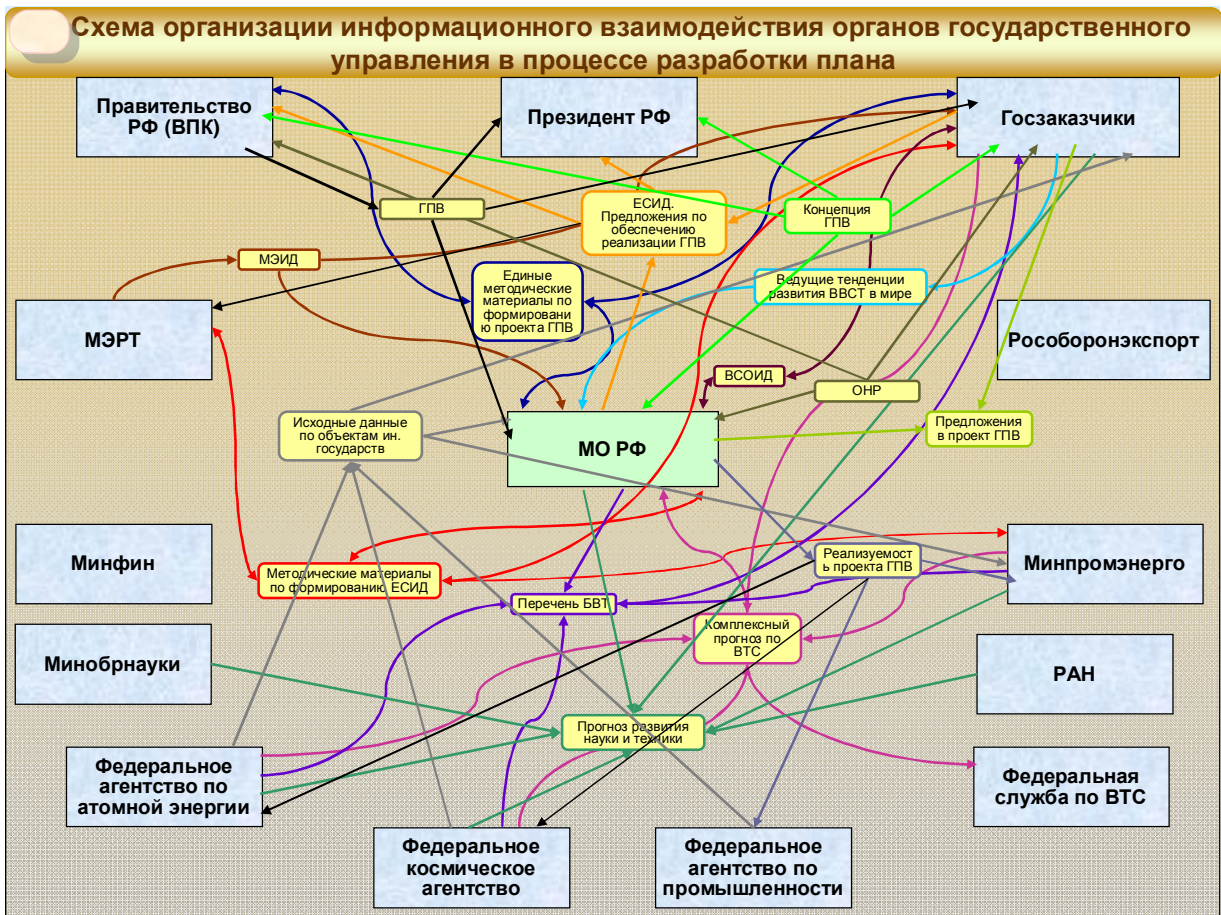


Рис.8 информационное взаимодействие ОГВ

МНС в системе формирования бюджетов города Москвы и Российской Федерации

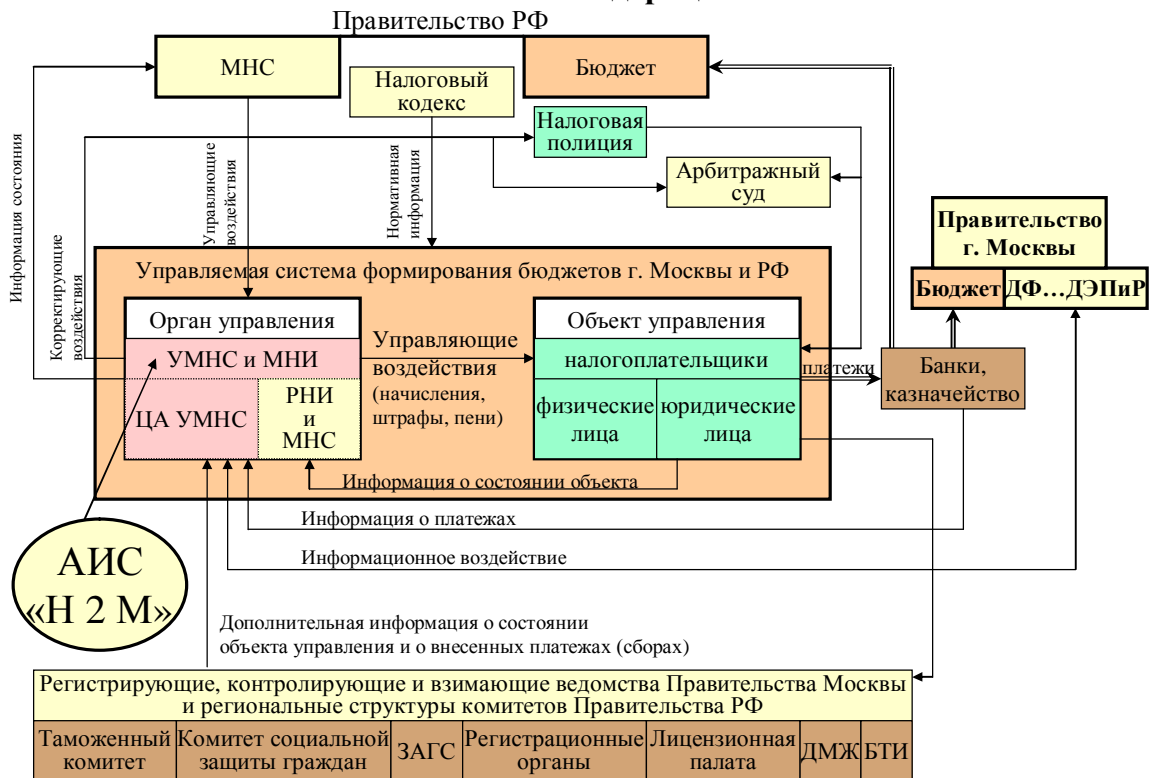


Рис.9 Информационное взаимодействие при формировании бюджета

Технология позволяет:

- определять реальные границы социально-экономического развития региона
- осуществлять стратегическое и оперативное планирование
- оценивать планово-прогнозные риски с учетом ключевых формализуемых и плохо формализуемых факторов
- оптимизировать сочетание налоговых, ценовых и других мер воздействия на социально-экономические показатели

Государственное управление в условиях конкуренции

Эффективное государственное управление региональным развитием возможно в современном мире только в условиях конкуренции.

Глобализация мировой экономики, видоизменяя и обостряя процессы конкуренции, повышая доступность факторов производства, формируя единое информационное пространство, определяет особую значимость и актуальность проблем управления конкурентоспособностью.

Для России первостепенной становится задача укрепления конкурентных позиций регионов: с одной стороны, там функционируют компании и предприятия, определяющие конкурентоспособность отдельных территорий и страны в целом, с другой – именно на местах формируется качественная конкурентная среда развития и деятельности субъектов рынка.

Социально-экономические и институциональные преобразования последних лет существенно расширили полномочия регионов, превратив последние в самостоятельные субъекты рыночных отношений. Все в большей мере им необходимы взвешенные управленческие решения в конкуренции за различные виды ресурсов. В таких условиях немалое значение приобретает разработка и внедрение в практику регионального управления новых подходов к оценке, мониторингу и управлению конкурентными позициями, обеспечивающими базу для формирования взвешенной социально-экономической политики на основе грамотного определения бизнес

процессов, функционирующих в регионах. Для примера в 2007 году Институт региональной политики начал разработку не имеющего аналогов проекта по оценке конкурентоспособности российских регионов.

(Цель проекта: Комплексное исследование конкурентоспособности регионов, выявление сильных и слабых конкурентных позиций, способных оказать существенное влияние на повышение конкурентного потенциала региона; определение «узких мест» в региональном развитии; формирование сценариев государственной территориальной политики, как в части стимулирования экономического роста, так и снижения диспропорций социально-экономического развития

Результаты проекта будут представлены в виде: рейтинга конкурентоспособности регионов России – 2007; зависимостей социально-экономического потенциала от различных факторов конкурентоспособности; зон и типов конкурентоспособности на карте России; IT-продукта «Рейтинг конкурентоспособности», позволяющего оценивать уровень конкурентоспособности российских регионов, форму и масштаб участия каждого субъекта федерации в формировании национальной конкурентоспособности, эффективность деятельности региональных органов государственной власти. Результаты проекта будут представлена на конференции «Рейтинг конкурентоспособности – 2007», которая состоится в г. Москве в сентября 2008 года.)

Важнейшая форма конкуренции - в области эффективности организации и, в частности, эффективности организации власти.

Конкурентоспособность региона определяется конкурентоспособностью:

- органов власти и системы управления
- бизнеса и хозяйства
- общества и граждан

В проектах конкурентоспособный регион как точка роста конкурентоспособности России предполагается выполнить:

1. Подготовить условия и инициировать проекты в общественно-политической, социально-экономической, технологической и других сферах, ведущих к повышению конкурентоспособности регионов по направлениям:

- * региональная власть и система управления регионом
- * общество и человеческий потенциал региона
- * бизнес и системы организация хозяйства в регионе

2. Формирование механизма координации на основе бизнес процессов, функционирующих в регионе между региональными администрациями и федеральными ОГВ при реализации значимых проектов развития

Для создания предпосылок кардинальных качественных изменений в регионе нужно обязательно проводить анализ ситуации и выявление уникальных ресурсов региона для обеспечения реализации проектов развития. Для этого предполагается привлечь:

1. Представителей Федеральных органов государственной власти
2. Региональные власти
3. Экспертов
4. Представителей бизнес – сообщества
5. Общественность

При анализе ситуации нужно:

- выделить базовые схемы организации жизни, на основе протекающих бизнес процессов в регионе и сформировать ресурсы развития
- проанализировав бизнес процессы сформулировать угрозы, стоящие перед региональными структурами
- определить возможные горизонты развития
- сформировать проекты инновационного развития территории

Для формирования кадрового потенциала и обеспечения программ развития региона – нужны «новые люди».

Результатами выполнения проекта могут быть:

- Стратегия развития региона и перечень согласованных проектов для реализации
- Создание предпосылок для кардинальных качественных изменений в регионе, перехода к инновационной парадигме развития
- Формирование проектных команд под реализацию программ инновационного развития региона
- Реализация системы мониторинга и прогнозирования для координации действий региональных администраций и федеральных органов власти, а также обеспечения возможности оценки результатов планируемых шагов на основе анализа бизнес процессов

Создание механизма, обеспечивающего согласование общефедеральных проектов иницируемых и представляемых с уровня регионов для реализации на федеральном уровне.

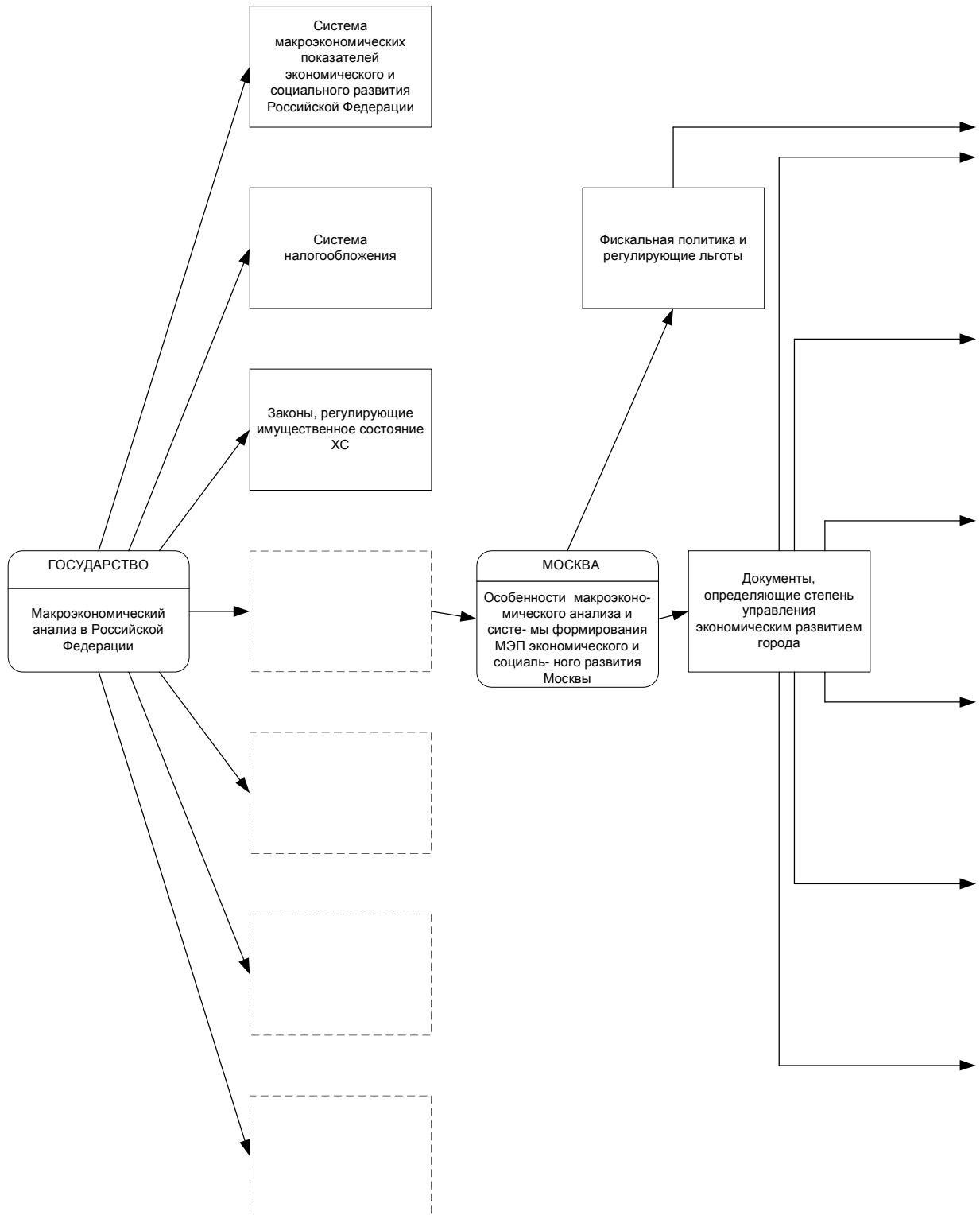


Рис.10 Взаимодействие бизнес процессов на региональном уровне

Непосредственное исполнение бизнес процессов, проходящих в органах государственной власти в регионе показано на рисунках, которые приведены ниже. Данные бизнес процессы построены на основе уникальной ПОСТ - технологии, с помощью которой была реализована и в настоящее время функционирует автоматизированная информационная система АИС – налог 2 Москва. Данная технология была применена и при описании бизнес процессов в Таможенном комитете РФ и при создании АСУ военного назначения и других.

Примеры использования ПОСТ технологии

Формирование экономической политики



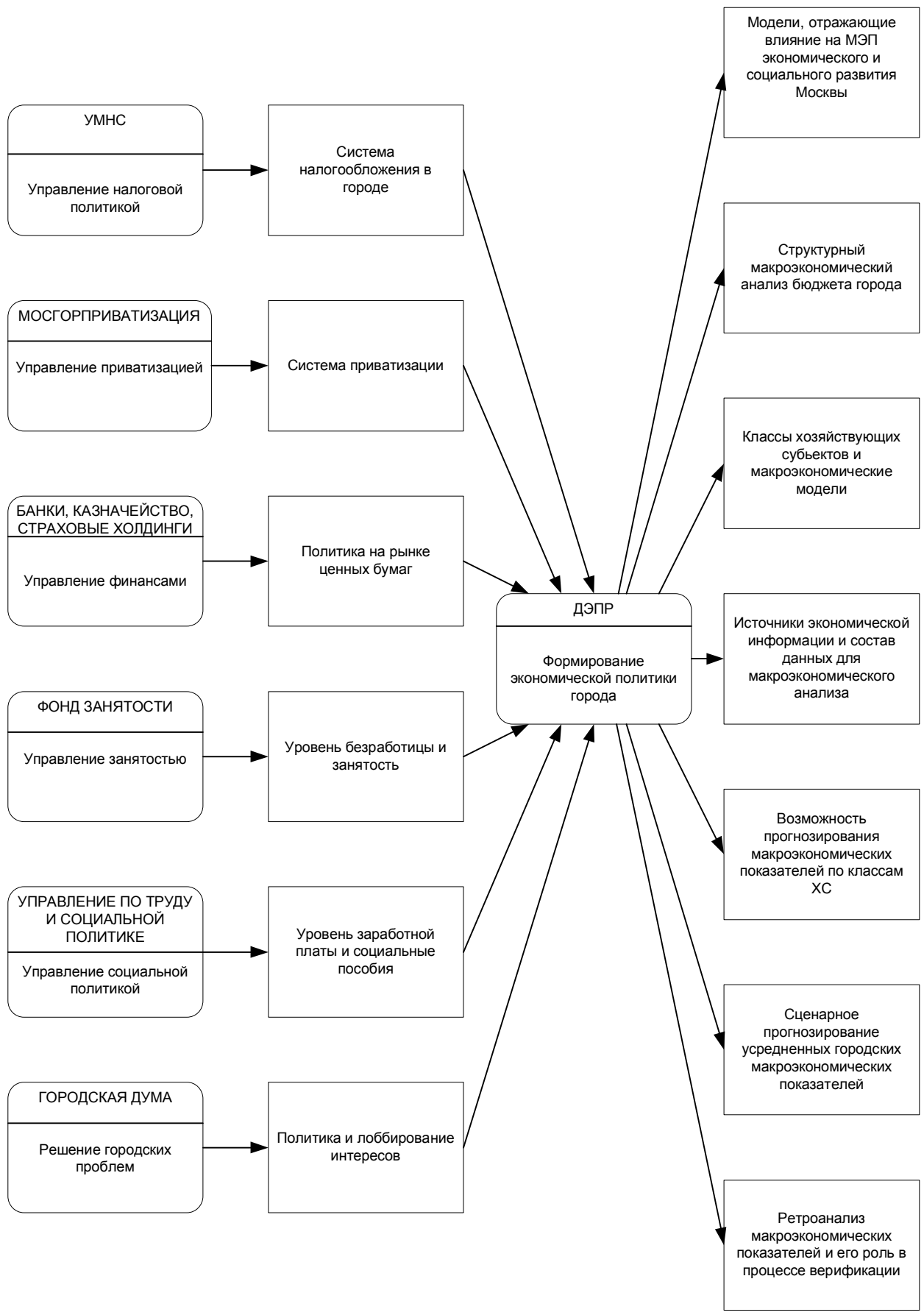


Рис. 11 Формирование экономической политики

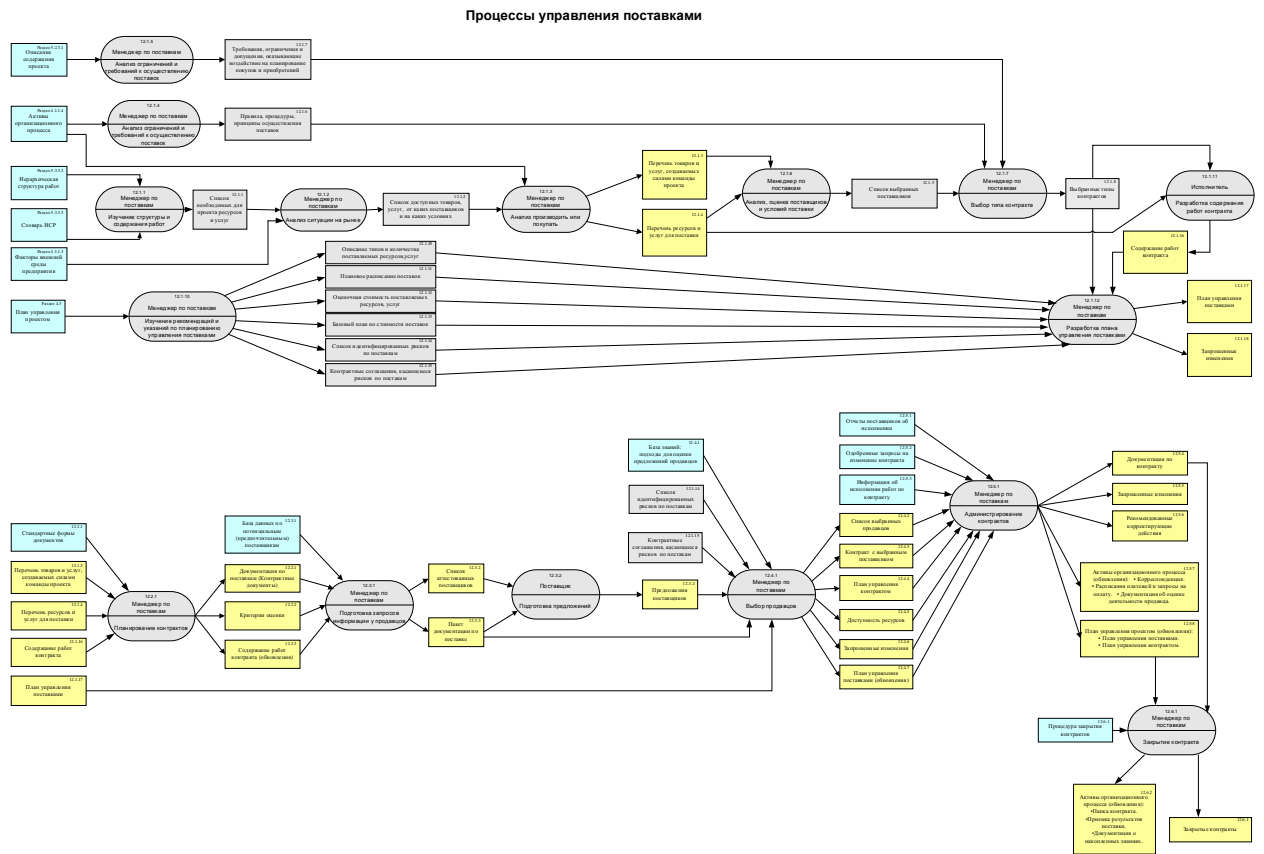


Рис. 12 Процессы управления поставками

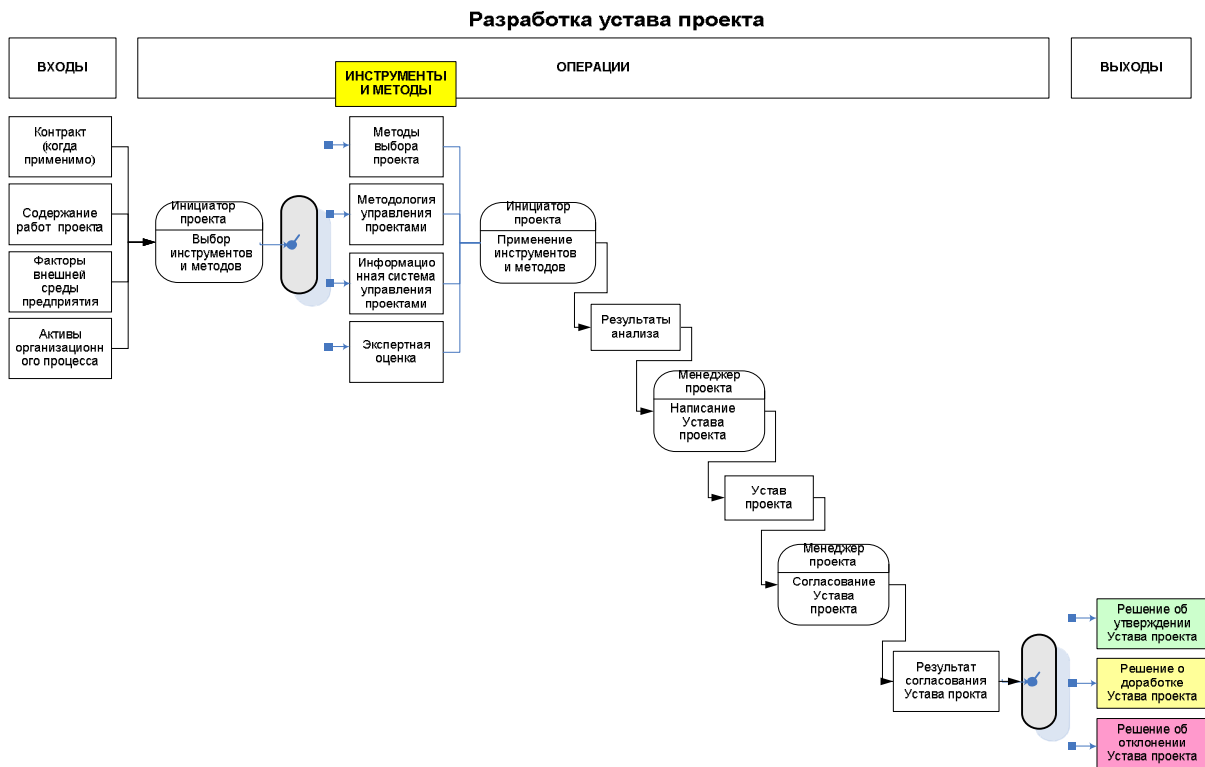


Рис. 13 Разработка устава проекта

Показанные в примере диаграммы разработаны с помощью комплекса автоматизации ФОРПОСТ (ФОРмализация ПОисковых СТАдий).

На рис. 14 показана панель разработки ПОСТ-диаграммы с активированным элементом «преобразование». Цветная окантовка также дает возможность регулирования его размеров, а окно спецификаций – проставить номер, наименование процессора («исполнитель процедуры») и наименование преобразования («наименование процедуры»). Также присутствует специфическая ссылка на «ПланПро», продукт предназначенный для автоматизированного управления процессами строительного проектирования.

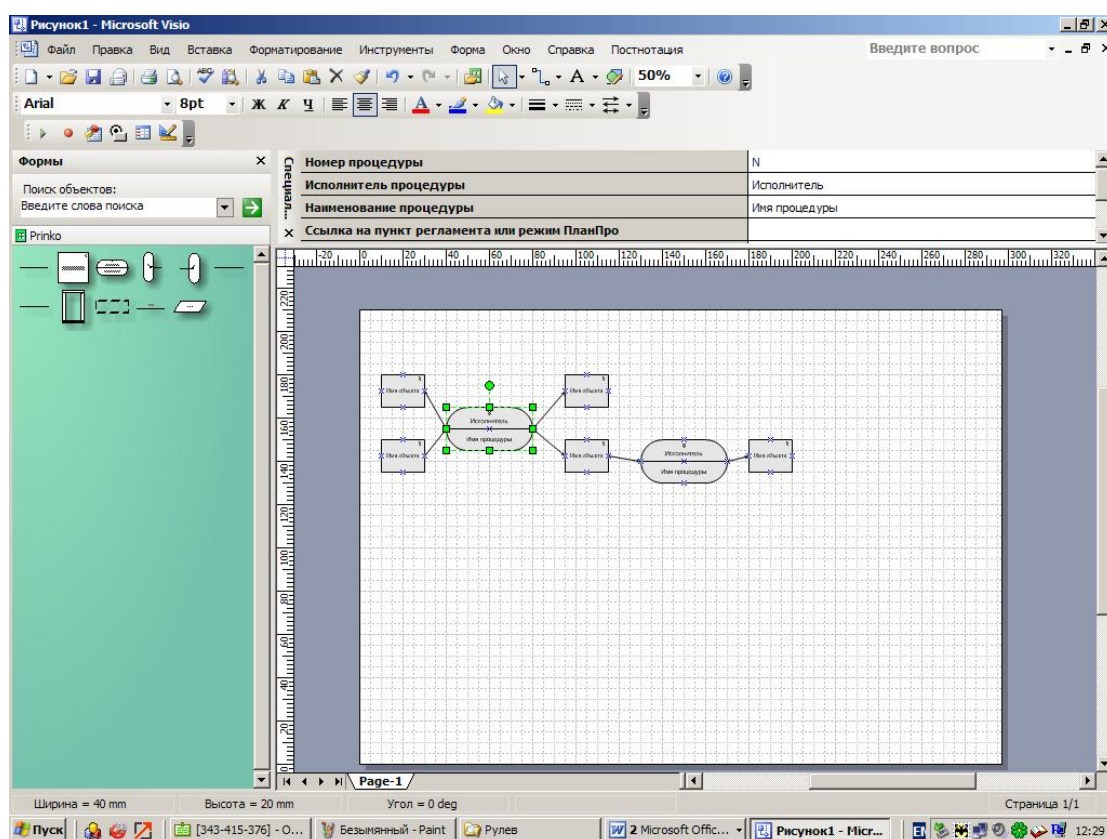


Рис.14 Панель разработки ПОСТ диаграммы

Автоматическая нумерация объектов на диаграмме проводится путем выбора нужного пункта выпадающего меню. Фрагмент соответствующей таблицы по одной из диаграмм описания бизнес-процессов движения денежных средств таможен, приведен в таблице 1

Таблица 1. Список объектов активной диаграммы ПОСТ-нотации

| Номер объекта | Наименование объекта |
|----------------------|--|
| "1.23.1" | "Лицевые счета" |
| "1.23.5" | "Данные по входящим остаткам по счетам" |
| "1.23.2" | "Лицевые счета" |
| "1.23.3" | "Лицевые счета" |
| "1.23.4" | "Лицевые счета" |
| "1.23.6" | "Данные по поступлениям по счетам" |
| "1.23.7" | "Данные по списаниям по счетам" |
| "1.23.8" | "Данные по исходящим остаткам по счетам" |
| "1.23.9" | "Оперативный баланс таможни" |
| "1.23.10" | "Данные ЛС КП уровня РТУ" |

Список объектов может набираться либо по активной на данный момент диаграмме, либо по всему атласу диаграмм в целом.

Выдача списков всех процедур (преобразований) осуществляется при выборе пунктов меню «Сбор всех процедур» или «Сбор всех процедур на активной странице». Фрагмент спичка процедур показан в таблице 2.

Таблица 2. Список процедур активной диаграммы ПОСТ-нотации

| Номер | Наименование | Исполнитель |
|---------------|--|--------------------|
| "P1.23.1 " | "Формирование входящих остатков на дату по счетам оперативного баланса" | "Таможня" |
| "P1.23.2 " | "Формирование поступлений за период по счетам оперативного баланса" | "Таможня" |
| "P1.23.3 " | "Формирование списаний за период по счетам оперативного баланса" | "Таможня" |
| "P1.23.4 " | "Формирование исходящих остатков на дату по счетам оперативного баланса" | "Таможня" |
| "P1.23.5 " | "Формирование оперативного баланса по таможне" | "Таможня" |
| "P1.23.6 " | "Формирование оперативного баланса по РТУ" | "СФТД РТУ" |
| "P1.23.7 " | "Формирование оперативного баланса по РТУ" | "ГУФТД" |

Заключение: значение ПОСТ-технологии

В практике выполнения проектов и учебном процессе вузов на фоне изложения и проведения практических занятий с использованием нотаций DFD, IDEFx, UML, ARIS и др. ПОСТ-нотацию, как наилучшую, участники проекта или обучаемые выбирают безошибочно. Она интуитивно принимается и осваивается за один сеанс показа (от 5 до 20 мин.). Она понятна и вполне здравая. Особенно быстро схватывают её основы и принимают на практическое вооружение специалисты аналитического склада мышления.

ПОСТ-технология – это эффективный инструмент поддержки совместной деятельности на основе средств быстрого, предельно простого понимания, визуализации общей «поляны», «когнитивной карты», «полигона», наконец, для организации «рефлексивного управления совместной деятельностью», что особенно важно при описании бизнес процессов в органах государственной власти. Можно продолжить подбирать названия и метафоры, но ясно, что не в них дело. Дело – в самой парадигме простоты, которая существенно ускоряет разработку и снижает затраты на проект при одновременном повышении качества! Рост качества происходит главным образом потому, что работая с ПОСТ-нотацией участники разработки просто лучше понимают: что же они собственно делают. Важно, что понимание это прирастает как в процессах управления проектом, так и в процессах связанных с разработкой и внутренним устройством продукта проекта.

Практика применения ПОСТ-технологии в таких организациях как Налоговая служба Москвы (АИС "Налог-2 Москва), ГУП "Гормост", ФТС РФ (Федеральная таможенная служба), Казначейство РФ, Росимущество, при создании АСУ в военном ведомстве и др. наглядно подтверждает эффективность и перспективность данного инструмента, что важно как на федеральном уровне так и на региональном в органах государственной власти.