

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

DIGITAL TRANSFORMATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

**N. Mashkina
O. Mikhailov**

At present, the introduction of digitalization in public administration is a priority direction of state policy in the field of information society development. The digitalization of public administration involves platform management, the provision of public services in an online format, the digitization of workflow, data openness, as well as the interaction of society and the state on various online portals.

The article is devoted to the study of public administration in the realities of the digital transformation process. The paper considers the existing problems of the public administration system in the field of digital transformation. A description of the key roles of the management system and the implementation of digital projects is presented. Approaches to the study of the development of the personnel ecosystem have been studied.

Keywords: digitalization, digital transformation, digital public administration, public administration system.

Машкина Наталья Алексеевна

*К.э.н., доцент, Курская академия государственной
и муниципальной службы, Курск
t.natusia@yandex.ru*

Михайлов Олег Викторович

*К.э.н., доцент, Курская академия государственной
и муниципальной службы, Курск
mihailov-gmu@yandex.ru*

Аннотация. В настоящее время внедрение цифровизации в государственное управление является приоритетным направлением государственной политики в сфере развития информационного общества. Цифровизация государственного управления предполагает платформенное управление, предоставление государственных услуг в онлайн-формате, перевод документооборота на цифровую форму, открытость данных, а также взаимодействие общества и государства на различных онлайн-порталах.

Статья посвящена исследованию государственного управления в реалиях процесса цифровой трансформации. В работе рассмотрены существующие проблемы системы государственного управления в сфере цифровой трансформации. Представлено описание ключевых ролей системы управления и реализации цифровых проектов. Изучены подходы к исследованию развития кадровой экосистемы.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая трансформация, цифровое государственное управление, система государственного управления.

В настоящее время мир не стоит на месте получение информации происходит в онлайн-режиме, коммуникация в цифровом формате, а управление трансформируется в цифровое. В России цифровизация является приоритетным направлением совершенствования системы государственного управления [8, с. 266].

Цифровая трансформация — совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность [9, с. 64].

Задачи утвержденной Правительством Российской Федерации программы «Цифровая экономика» диктуют новые требования к системе государственного управления, организации и структуре государственного аппарата. Несмотря на то, что федеральный проект «Цифровое госуправление» предполагает целый ряд серьезных изменений по упрощению взаимодействия граждан с государством, органов власти между собой, он не решает многие из текущих проблем неэффективности органов государственной власти и не отвечает в полной мере на вызовы цифровой трансформации. Если для бизнеса цифровизация — это ключ к выживанию на современных рынках, драйвер для повышения конкурентоспособности и увеличения прибыли, то для госорганов роль цифровой трансформации пока не очевидна, более того, не является столь же естественным процессом, как и для частных компаний. Органы

власти не борются за получателей государственных услуг с частными компаниями, административные издержки не влияют на их конкурентные преимущества, а неэффективность создаваемых ИТ-сервисов не приводит госорганы к банкротству. По мнению авторов, цифровая трансформация должна вести к кардинальному изменению подходов в организации работы органов власти с использованием цифровых технологий и алгоритмов. Это своего рода процесс адаптации к новым условиям деятельности с учетом потребностей рынка и ожиданий потребителей услуг и сервисов. Без системной трансформации управленческих процессов, без кардинальной перестройки работы всего госаппарата масштабной отдачей от цифровизации обеспечить не получится.

Методическую базу исследования составляют общенаучные методы — анализ научной литературы в области цифровизации государственного управления; программно-целевой анализ национального проекта «Цифровое государственное управление».

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество». Федеральный проект направлен на достижение национальной цели «Цифровая трансформация», которая определена указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Ключевой целевой показатель, характеризующий достижение национальной цели — увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95% к 2030 году.

Федеральный проект включает мероприятия цифровой трансформации системы государственного управления, которые обеспечивают новый уровень предоставления услуг, необходимых для повышения качества жизни граждан и развития бизнеса.

Мероприятия федерального проекта направлены на реализацию трех ключевых направлений:

1. обеспечение удовлетворенности граждан качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг;
2. цифровизация процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций государственными органами власти;

3. стимулирование граждан к получению государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг [7].

Чтобы эффективно реализовать цифровую трансформацию, важно правильно распределить управленческие функции, прежде всего в системе госуправления. С началом программы «Цифровая экономика» в ряде ФОИВ уже стали появляться подразделения, ответственные за реализацию цифровых проектов. В марте 2020 года начался новый виток реформирования организационных структур в ФОИВ и подведомственных им организациях. В настоящее время многие федеральные ведомства ищут оптимальные организационные решения, которые позволят проводить цифровую трансформацию максимально результативно. Исследование организационных особенностей подразделений ЦТ в нескольких ФОИВ показало, что нет типового решения. Специфика деятельности и отраслевая направленность каждого ведомства формируют свои возможности и подходы для достижения целей цифровой трансформации.

К основным проблемам в сфере цифровой трансформации, существующим в системе государственного управления, можно отнести следующие:

1) Неготовность, дефицит специалистов на рынке, отсутствие мотивации у государственных гражданских служащих:

Не хватает:

- ♦ ИТ-специалистов в штате: разработчиков, дата-аналитиков, бизнес-аналитиков, архитекторов и др. Дефицит кадров на рынке усугубляется невысоким уровнем оплаты труда в госструктурах, по этим причинам некоторые проекты остаются нереализованными;
- ♦ специалистов, у которых есть и ИТ-компетенции и знание предметных областей;
- ♦ аналитиков данных и бизнес-аналитиков, глубоко знающих предметную область (и в штате, и на рынке);
- ♦ ИТ-специалистов, способных работать в условиях госорганизации. Сотрудники органов власти находятся под гнетом текущих задач, постоянного получения новых поручений, требований НПА, требований своевременно отвечать на обращения из других ведомств и др.

Нет системы непрерывного повышения квалификации в области управления проектом, продуктом и т.д. Сотрудники зачастую не успевают осваивать новые технологии и инструменты, приобретать новые компетен-

ции, так как погружены в текущие проекты и не должны тратить личное время на обучение.

Низкий уровень мотивации и знаний в сфере ЦТ, квалификация сотрудников, их отношение к работе (как процессу для отчетности), стабильность заработной платы (отсутствие стимулирования за участие в проектах), непонимание глобальных изменений и важности цифровизации не мотивируют к проактивности, участию в изменениях и проектах цифровой трансформации.

2) Нормативные и финансовые ограничения:

Низкий уровень оплаты труда, особенно для специалистов-исполнителей, не позволяет или предельно затрудняет в рамках существующих ограничений обеспечить оплату труда на уровне рынка для привлечения высококвалифицированных специалистов в сфере ИТ.

Штатное расписание не соответствует потребностям органа власти в ИТ-поддержке.

ИТ-специалистов вынужденно нанимают в подведомственные организации, где устанавливается более высокая зарплата и менее строгие ограничения регламентами (без статуса госслужащего), можно расширить штат ИТ-направления, тогда как состав ФОИВ ограничен по численности.

Нужен перевод с «языка программистов» на «язык госслужащих». Необходимы сотрудники, обладающие компетенциями, которые нужны для разработки проектных документов для госструктур.

3) Бессистемный подход к управлению цифровыми проектами:

Избыточная нагрузка и нехватка ресурсов приводят к тому, что сотрудники участвуют в 5–10 проектах параллельно, не имеют возможности работать системно, это приводит к потере времени и неравномерному выполнению работ. В понимании функционального заказчика все задачи важные и должны быть сделаны «вчера». При расстановке приоритетов возникают конфликты интересов.

Ресурсы ИТ-подразделения тратятся на решение задач отраслевых ведомств. Функционал ИТ-подразделения размывается, а трудовые ресурсы ограничены из-за выполнения функций отраслевых ведомств, иных задач. Если воспитывать у сотрудников цифрового департамента все отраслевые компетенции, он будет дублировать ФОИВ.

ИТ-функции в подведомственной организации с общим бюджетом, предусматривающим и иные задачи, например содержание санаториев, автомобильного парка, ремонт и строительство зданий и др., приводят к конфликту интересов, отвлечению времени руководителя от ИТ-задач.

Управление проектами не автоматизировано, отслеживание части или большинства процессов ведется в полуручном режиме (например, в гугл-таблицах), что усложняет коммуникации, приводит к дополнительному документообороту, потере прозрачности процессов и результатов, срыву сроков.

Не хватает ресурсов для полноценной цифровой трансформации. Деятельность ИТ-департамента в основном направлена на исправление ошибок, решение срочных и отдельных задач. Не хватает стратегии и ресурсов (временных, трудовых, компетентностных) для цифровой трансформации ФОИВ и отрасли.

Систематизация и представление выделенных проблем призваны привлечь внимание, прежде всего руководителей ФОИВ, к необходимости пересмотреть подходы к организации работы подразделения ЦТ, а также выстроить систему взаимодействия внутри функциональных подразделений и с подведомственными организациями [6, с. 74–75].

По данным исследований компании Ward Howell, в современных условиях, когда происходит интенсивное цифровое развитие во всех отраслях экономики, значительно повышаются требования к скорости вывода новых ИТ-продуктов на рынок. Необходимость быстро реагировать на ситуацию и экспериментировать зачастую делает неэффективным распределение процесса разработки ИС и услуг между разными функциональными подразделениями. Поэтому в государственных организациях часто создается орган управления — единый центр управления и принятия решений (наподобие управляющего проектного офиса), который несет всю ответственность за получение результата проекта и его дальнейшее развитие, для этого в его распоряжении должны быть все необходимые ресурсы и компетенции. Выбор такой модели ускоряет разработку, улучшает коммуникации между участниками и делает процесс координации задач и отслеживание статуса их выполнения эффективнее. Безусловно, подразделения ЦТ реализуют параллельно несколько проектов, у них есть несколько команд, отвечающих за создание и развитие различных ИС, услуг в рамках решения масштабных задач, достижения стратегических целей цифровой трансформации ФОИВ.

Органы государственного управления только вступают на путь цифровой трансформации, приглашают

высококвалифицированных специалистов из коммерческого сектора, благодаря их участию в работе осваивают модель организационного устройства команд цифровых проектов. Таким образом, происходит миграция организационных моделей из бизнеса в госсектор.

Опыт крупных корпораций, бизнес-организаций, а также системных интеграторов дает большое количество кейсов по организации структур команд цифровых проектов. В зависимости от сложности, масштаба и приоритетности ИС, услуги, уровня зрелости, финансовых возможностей и управленческого подхода, а также множества иных факторов определяются роли и формируются структуры команд цифровых проектов.

Следует отметить, что реализация цифровых проектов в системе государственного управления осуществляется в специфических условиях, не свойственных бизнес-структурам:

необходимость действовать в жестко ограниченном правовом поле, особенно в плане осуществления закупок и соблюдения конкурсных процедур; привлечение финансовых ресурсов государственного и местного бюджетов; подотчетность органам власти более высокого уровня; общественный контроль и публичная отчетность; масштабность, важность и многогранность замыслов; направленность не на финансовую прибыль, а на социальный эффект [4, с. 33].

На основе анализа лучших практик, мнений экспертов в сфере ИТ и реализации сложных трансформационных проектов в сфере государственного управления определены ключевые роли специалистов, которые важны для организации деятельности подразделений ЦТ, создания ИС и цифровых услуг.

Условно роли можно распределить между пятью функциональными направлениями:

1. Управление цифровой трансформацией предусматривает роли лидеров цифровой трансформации — драйверов изменений, проводников политики цифровизации, которые руководят оптимизацией, реинжинирингом процессов, проектированием и созданием новых цифровых услуг и продуктов в системе государственного управления.

Руководитель цифровой трансформации (CDTO) разрабатывает программу цифровой трансформации и координирует ее реализацию, инициирует оптимизацию процессов деятельности организации, отвечает за единую техническую политику при создании, обеспечении функционирования и развитии ИС и инфра-

структуры ИТ, координирует создание комплекса мер по обеспечению доступности данных, по повышению надежности решений и обеспечению непрерывности оказания услуг, а также реализацию всего перечисленного.

Руководитель по работе с данными (CDO) координирует процессы управления и использования данных, отвечает за обеспечение руководства качественными и полными данными для принятия управленческих решений.

Руководитель по цифровому проектированию и процессам (СТО) руководит оптимизацией, реинжинирингом процессов и проектированием, разработкой и внедрением новых цифровых продуктов.

Главный ИТ-архитектор (СА) руководит проектированием, разработкой целостной ИТ-архитектуры организации, принимает решения по внутреннему устройству и внешнему интерфейсу ИС, сверяясь с требованиями функциональных заказчиков, стратегией цифровизации и существующими ресурсами.

2. Управление данными предусматривает роли специалистов, обеспечивающих органы государственного управления качественными и полными данными для принятия управленческих решений.

Аналитик данных обрабатывает, структурирует данные, формулирует и проверяет гипотезы, находит закономерности, интерпретирует данные и делает выводы, на основе которых принимаются управленческие решения.

Инженер данных участвует в создании аналитической платформы и прочих аналитических продуктов, обеспечивает разработку и поддержку ETL-процессов, управляет проектированием, созданием, тестированием и обслуживанием системы управления данными.

Исследователь данных (Data Scientist) извлекает из массива данных полезную информацию, строит алгоритмы обработки этих данных и автоматизирует процессы, подкрепляя свою работу научными обоснованиями [6, с. 107].

3. Управление процессами предусматривает роли специалистов, обеспечивающих повышение эффективности деятельности органов государственного управления путем разработки и совершенствования (оптимизации) процессов, административных регламентов, осуществления мониторинга эффективности операционной деятельности и выработки корректирующих действий и предложений по совершенствованию процессов.

Владелец процессов организует проектирование и реинжиниринг процессов, обеспечивает их реализацию в соответствии с правилами и процедурами, несет ответственность за результаты и эффективность процессов.

Процессный аналитик проводит анализ, проектирование, оптимизацию, автоматизацию, внедрение, регламентирование и контроль процессов в организации [6, с. 108].

4. Управление цифровыми проектами и продуктами объединяет большое количество разнообразных ролей, призванных обеспечить создание и внедрение ИС и цифровых услуг. Для этого используется как оперативное управление, развитие команд, выстраивание эффективных коммуникаций, так и взаимодействие с основными заинтересованными сторонами и пользователями результатов проектов (изучение пользовательского опыта, проектирование удобного и эффективного интерфейса и пр.), а также управление всеми аспектами продуктового/проектного жизненного цикла (планирование, проектирование, разработка, тестирование, внедрение и т.д.).

Владелец продукта формирует видение продукта и требования к нему, фиксирует их (например, в форме пользовательских историй), управляет бэклогом (списком задач для команды разработчиков), приоритизирует потребности продукта, контролирует разработку, проводит оценку прогресса разработки продукта.

Руководитель проекта осуществляет оперативное управление проектом, несет персональную ответственность за достижение целей, показателей и результатов в рамках утвержденных функциональным заказчиком требований, бюджета и сроков.

Администратор проекта осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности руководителя проекта, выстраивает эффективные коммуникации между участниками проекта, проводит мониторинг и контроль проекта, формирует отчетность.

Дизайнер интерфейса (UX-, UI-дизайнер) изучает поведение и потребности пользователей, их отзывы, по результатам исследований старается разработать наиболее удобный для пользователя интерфейс (среду взаимодействия пользователя и программы), выполняет тестирование разработанных ИС.

Специалист по тестированию создает сценарии тестирования, прогнозирует сбои и выявляет ошибки в работе программного обеспечения, составляет подробный отчет о проведенном тестировании.

Эксперт по клиентскому опыту (СJM-эксперт) организует и проводит изучение потребностей пользователей и создание клиентоцентричных продуктов, определяет критерии наилучшего пользовательского опыта, формирует комплексную систему достижения наилучшего пользовательского опыта.

Scrum-мастер отвечает за продвижение и поддержку метода управления проектами Scrum, организует и проводит совещания, следит за соблюдением всех принципов Scrum, разрешает противоречия и защищает команду от отвлекающих факторов, проводит фасилитацию во время рабочих встреч, помогает команде придерживаться ценностей и принципов гибкого подхода и эффективно разрабатывать продукт [6, с. 109].

5. Управление архитектурой предусматривает роли, обеспечивающие последовательную и устойчивую интеграцию решений/продуктов в сфере цифровизации и ИТ в деятельность органа государственного управления в соответствии с принятыми стандартами и культурой, в том числе формирование архитектуры сервисов, целевой архитектуры данных, выбор платформ (решений/продуктов) и др.

Архитектор данных проектирует структуру баз данных, разрабатывает регламенты обращения с данными и их обработки, контролирует качество хранения данных, логику хранения и извлечения информации и т.д.

Бизнес-архитектор руководит проектами по построению архитектуры ИТ-решений, включая анализ требований к решениям, разработку концепций создания ИТ-решений, интеграции данных, взаимодействия компонентов ИС и т.д.

Технический писатель разрабатывает техническую документацию на создаваемые ИТ-решения, пишет документы информационно-методического назначения, управляет технической информацией, при необходимости создает или использует готовые решения по автоматизации документирования.

Системный аналитик выполняет сбор (с участием функционального заказчика и владельца продукта) и разработку требований к любым ИТ-решениям, создаваемым или модернизируемым в рамках цифровой трансформации. На основании собранных требований он разрабатывает техническое задание, а при необходимости — и другую соответствующую документацию, также участвует в разработке концепции и функционала ИТ-решений [6, с. 111].

Сформировать оптимальную организационную структуру подразделения ЦТ и создать успешные ко-

манды цифровых проектов — это по-настоящему сложная управленческая задача. Ее предстоит решить руководителю, ответственному за цифровую трансформацию, совместно с кадровой службой.

Проблема нехватки высококвалифицированных кадров в сфере ИТ в органах власти не потеряет свою актуальность в ближайшее десятилетие и только усугубится с учетом интенсивного развития и появления новых ИТ.

В связи с изложенным выше руководителям цифровой трансформации необходимо уделять особое внимание вопросам развития кадровой экосистемы: провести анализ потребностей в кадрах; создать оптимальную организационную структуру подразделения ЦТ в ФОИВ и подведомственных организациях; лично участвовать в подборе кадров, организовать оценку их компетенций; организовать профилактику адаптационных кризисов у новых сотрудников; обеспечить четкую постановку и детализацию целей и KPI каждому специалисту; организовать обучение, индивидуальные встречи, обратную связь и наставничество; проводить регулярную оценку эффективности, оценку соответствия целям/ценностям, менторинг/коучинг, индивидуальное развитие сотрудников; разработать и внедрить механизмы материального и нематериального стимулирования сотрудников; выстроить карьерные траектории сотрудников, обеспечить эффективную ротацию кадров.

Изменение системы государственного управления займет время. Что необходимо делать прямо сейчас, когда основные векторы развития определены?

1. В органах власти запустить механизмы мотивации, подбора, обучения, непрерывного развития и оценки компетенций в новых областях: архитектура и современные методы разработки; большие данные, цифровой сервис-ориентированный подход, проектное управление и управление изменениями.
2. Создавать, выявлять, продвигать решения — прототипы будущих суперсервисов в пилотных регионах, быстро тиражируя удачные реше-

ние и открывая доступ к интеграции сервисов не только государственных органов.

3. Создать архитектурную функцию и спроектировать центральное архитектурное ядро платформы, построить единую государственную архитектуру данных.
4. Приступить к пересмотру правил расходования бюджетных средств на цифровизацию, создав прозрачную систему работы с разработчиками, поддерживающую использование гибких методов проектирования и внедрения решений.
5. Построить дорожные карты разработки, внедрения суперсервисов и поэтапной замены ряда унаследованных решений.
6. Создать ИТ-ресурсы, обеспечивающие взаимодействие и обмен опытом проектных команд цифровизации «по горизонтали».
7. Создавать, искать и поддерживать «островки» новой культуры государственных услуг и внутренней культуры органов власти.
8. Определить ресурсы и построить процесс переработки и оптимизации нормативных документов для приведения их в соответствие модели суперсервисов.
9. Построить масштабируемую облачную инфраструктуру эксплуатации и поддержки Платформы.
10. Построить механизмы гражданского контроля, общественного обсуждения и обратной связи граждан — пользователей Платформы.
11. Увязать цифровую трансформацию госуправления с индикаторами экономического развития и принятыми в международной практике индексами цифрового развития. Рассматривать Российскую Федерацию как участника международного цифрового пространства (с безусловным обеспечением мер безопасности данных).
12. Определить риски цифрового государственного управления и выстраивать систему работы с ними.
13. Обеспечить непрерывное интегрированное обучение для всех сотрудников органов власти, вовлеченных в принятие решений и вспомогательные процессы, связанные с цифровой трансформацией.

ЛИТЕРАТУРА

1. Внедрения цифровых технологий в экономику Российской Федерации Машкина Н.А., Шафорост А.Р. Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. — 2019. — № 7 (41). — С. 72–79. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41803336>
2. Возможность реализации проектного управления в регионе: проблемы и перспективы Михайлов О.В., Григорян А.Р. В сборнике: Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления. Материалы XI международной научно-практической конференции. под ред. И.Е. Рисина; Воронежский государственный университет, Юго-западный государственный университет. — 2016. — С. 98–102. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26306366>
3. Иванас В.Н., Сибиряев А.С. Особенности реализации цифровых технологий в системе государственного и муниципального управления / В.Н. Иванас, А.С. Сибиряев / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. — 2021. — № 6 (128). — С. 272–275. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47332465>

4. Кузнецов Н.В., Лизяева В.В. Управление проектами цифровизации: методологический, организационный и финансовый аспекты / Н.В. Кузнецов, В.В. Лизяева / Государственный университет управления. — 2020. — № 2. — С. 32–37. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42489658>
5. Михайленко Н.В. Цифровое государственное управление. Современные проблемы и перспективы завтрашнего дня / Н.В. Михайленко / Государственная служба и кадры. — 2020. — № 2. — С. 171–175. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42958042>
6. Организационные структуры и команды цифровой трансформации в системе государственного управления / авт. — сост. Н.С. Гаркуша, А.С. Шубин под ред. М.С. Шклярук. — М.: РАНХиГС, 2020. — 165 с. URL: <https://www.tadviser.ru>
7. Официальный сайт «Цифровое государственное управление»: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации URL: <https://digital.gov.ru>
8. Цифровизация государственного и муниципального управления: механизмы обратной связи Гавва Д.С., Резер Т.М. В сборнике: Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий. Материалы VI Международной научно-практической конференции. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина. — 2020. — С. 266–270. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=43794857>
9. Цифровая экономика в современном мире и в современной России: ее значимость и развитие Бантьева А.Г., Машкина Н.А. В сборнике: Цифровая экономика: проблемы и перспективы развития. Сборник научных статей Межрегиональной научно-практической конференции. — 2019. — С. 63–72. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41556413>

© Машкина Наталья Алексеевна (t.natusia@yandex.ru), Михайлов Олег Викторович (mihailov-gmu@yandex.ru).
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



г. Курск