Оценка возможности повышения эффективности системы государственного управления с учетом применения цифровых технологий

Кулагина Н.А., доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления и финансов, Брянский государственный инженерно-технологический университет, Брянск, Россия
Чепикова Е.М., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и финансов, Брянский государственный инженерно-технологический университет, Брянск, Россия
Носкин С.А., аспирант, Брянский государственный инженерно-технологический университет, Брянск, Россия

Аннотация. В статье говорится о специфики применения проектно-ориентированных технологий в сфере цифровизации государственного управления, которая обусловлена постоянными изменениями, в частности активным пересмотром законодательства, созданием новых процедур и регламентов, перманентном повышении эффективности, что требует постоянной доработки проектов, их непрерывной цифровой трансформации. Анализируется возможность повышения эффективности проектной деятельности с учетом применения моделей оценки зрелости.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровая трансформация, регион, проектное управление, федеральный проект

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект гранта № 18-410-320002

Evaluation of the possibility of improving the efficiency of public administration, taking into account the use of digital technologies

Kulagina N.A., Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of

Public Administration and Finance, Bryansk State Engineering and Technology University, Bryansk, Russia
Chepikova E.M., Bryansk State Engineering and Technology University, Associate Professor of the Department of Public Administration and Finance, Candidate of Economic Sciences, Bryansk, Russia
Noskin S.A., graduate student, Bryansk State Engineering and Technology University, Bryansk, Russia

Annotation. The article talks about the specifics of the application of project-oriented technologies in the field of digitalization of public administration, which is due to constant changes, in particular, the active revision of legislation, the creation of new procedures and regulations, the permanent increase in efficiency, which requires constant refinement of projects, their continuous digital transformation. The possibility of increasing the efficiency of project activities taking into account the application of maturity assessment models is analyzed.

Keywords: digital economy, digital transformation, region, project management, federal project

Введение

В условиях современных реалий ключевым условием дальнейшего устойчивого развития Российской Федерации и ее регионов является корректировка всех стратегических векторов с учетом вызовов цифровой экономики, что подтверждается практической реализацией Программы цифровой экономики, а также майским указом Президента РФ Путина В.В. от 07 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Высокое качество государственного управления на сегодняшний день все в большей степени достигается за счет применения проектно-ориентированных технологий. Специфика их применения в структурах государственной власти обусловлена постоянными изменениями, в частности активным пересмотром

законодательства, созданием новых процедур и регламентов, перманентном повышении эффективности, что требует постоянной доработки проектов, их непрерывной цифровой трансформации.

Результаты исследования

Сегодня, цифровизация общества в целом и экономики в частности – это мировой тренд развития. Вопросам цифровизации посвящены множество научных статей и научно-практических конференций различного уровня.

Среди наших соотечественников, одним из самых цитируемых определений цифровизации является формулировка, данная Т.Н. Юдиной. Цифровизация в узком смысле – это создание на разных уровнях экономики информационно-цифровых платформ и операторов, позволяющих решать различные хозяйственные задачи, в том числе и стратегические: развитие медицины, науки, образования и др.

Очень лаконичное определение цифровизации было дано бывшим управляющим компании «McKinsey&Company» Д. Бартоном как коммерческую деятельность с использованием современных digital-технологий, направленных на рост производительности субъектов предпринимательства и как следствие экономического роста в целом.

Однако при таком подходе к вопросам цифровизации, акцент делается лишь на хозяйственную деятельность. Тем не менее, большинство авторов сегодня приходят к более широкому осмыслению данного вопроса. Так, например, Капранова Л.Д. в своих работах говорит о том, что цифровая экономика представляет собой определенную систему экономических, социальных и культурных отношений, реализуемых на основе использования цифровых ИКТ.

Но тем не менее, практические успехи по данному направлению в нашей стране пока что достаточно скромные. Так, например, в 2018 году Россия занимала лишь 46 место в рейтинге по Глобальному инновационному индексу. Еще одним авторитетным показателем является индекс цифровизации бизнеса, который характеризует различные аспекты цифровизации общества и экономики

страны, например такие как использование облачных сервисов, ERP-систем, процент включения организаций в электронную торговлю и др. Данные по 2018 году представлены на рисунке ниже.

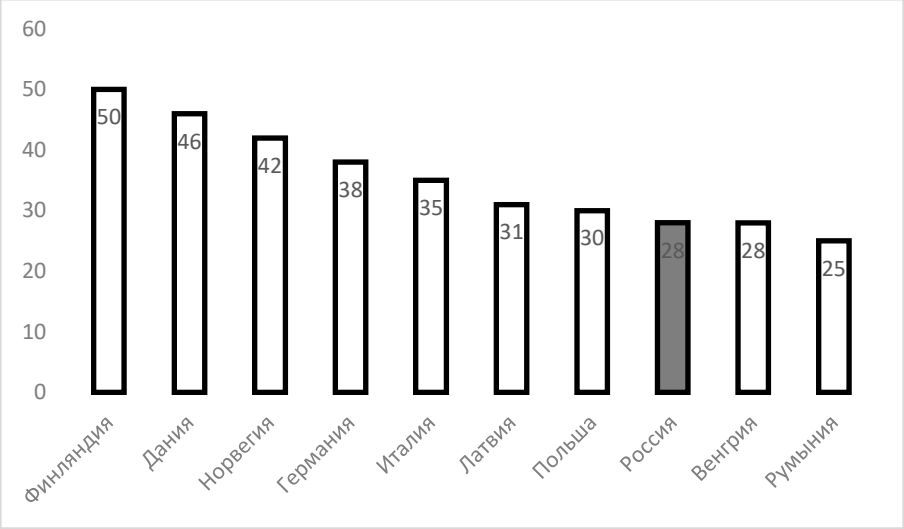

Рис. 1 – Индекс цифровизации бизнеса[1]

Ключевые показатели деятельности сектора информационно-коммуникативных технологий представлены в таблице ниже.

Таблица 1

Основные показатели деятельности сектора ИКТ

Показатель	2016	2017	Абсолютный прирост	Темп роста
Численность занятых				
тыс. человек	1245	1220	-25	0,979
в процентах от общей численности занятых	1,7	1,7	0	1
Валовая добавленная стоимость				
млрд. руб.	2035	2211	176	1,086
в процентах от ВВП	2,6	2,7	0,1	1,038
Инвестиции в основной капитал				
млрд руб.	456	426	-30	0,934
в процентах от общего объема инвестиций организаций в основной капитал	4	3,5	-0,5	0,875

Как видно из данных, приведенных в таблице 1, динамику показателей сектора ИКТ нельзя охарактеризовать как положительную. Увеличение можно наблюдать лишь в размерах валовой добавленной стоимости, но очень

[1] Цифровая экономика: 2019: краткий статистический сборник / Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневский, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2019.

незначительное, всего 8,6%. Число занятых и объем инвестиций в основной капитал сократились соответственно на 2,1 и 6,6 процентов.

Тем не менее, цифровизация в большей степени является заслугой деятельности частного сектора экономики. Но, оказывая огромное влияние на общественную и экономическую жизнь страны, она захватила и государственный сектор. Передовые аналитические цифровые методы внедряются сегодня в целях повышения эффективности государственной политики, прежде всего за сет инновационных методов ее формирования, а также расширения зоны участия граждан в политической жизни страны. Однако пределы, в которых данные направления могут развиваться сегодня напрямую зависят от способности и готовности государства решать проблемы и вызовы, которые ставит перед ним цифровая трансформация.

В процесс разработки политики должны вовлекаться все более широкие слои общества (частные лица, фирмы, профсоюзы, гражданские общества и другие заинтересованные стороны). Под воздействием цифровизации, все они должны действовать в качестве катализатора преобразовательных изменений. Таким образом, одна из важнейших задач развития государственной политики- это разработка модели развития с участием всех заинтересованных сторон.

В докладе от 11 мая 2018 года Организация экономического сотрудничества и развития обозначила области государственной политики, которые могут быть существенно улучшены за счет цифровой трансформации[2].

1. Целевой анализ проводимой политики за счет роста возможностей мониторинга результатов
2. Методы разработки государственной политики и оценка их результатов
3. Трансформация взаимоотношений гражданина и государства
4. Вовлечение большего числа участников в разработку

Развитие этих областей требует преодоления организационных и нормативно-правовых барьеров на пути к интеграции и налаживанию

[2] The Center for Business Practices. – Режим доступа: http://www.pmexpert.ru/en/alliances/cbp/.

горизонтальной структуры взаимодействия, в том числе и с использованием передовых цифровых технологий в государственном секторе.

Президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условиях ведения предпринимательской деятельности утвердил Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В программе обозначены приоритетные государственные услуги, доступ к которым должен быть реализован в цифровом пространстве, а также названы ключевые показатели, которые планируется достигнуть к 2024 году. Среди них:

– доля юридически значимого электронного документооборота в государственных и муниципальных органах к 2024 году должна достигнуть 90%;

– доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации – 100%.

Таким образом, можно говорить о том, что основное внимание в рамках федерального проекта уделяется цифровизации государственных и муниципальных услуг. В отличии от опыта зарубежный стран, как это сделано, например в Великобритании и других странах Европейского союза, принцип цифровых по умолчанию государственных услуг не озвучен вовсе. Не определены и целевые показатели реализации проекта с точки зрения влияния не повышения эффективности осуществления государственных функций.

На региональном уровне, вопросы цифровизации государственного управления имею ярко выраженную специфику. Остановимся на этом вопросе подробнее, на примере Брянской области.

Вопросы цифровизации государственного управления в регионе неразрывно связаны с проблемами внедрения практики проектно-ориентированных технологий. Проектная деятельность Брянской области представлена Региональным проектным офисом и Советом по проектной деятельности. Региональный проектный офис включен в структуру Департамента экономического развития Брянской области. Проектную

деятельность регулируют нормативно-правовые акты на федеральном и региональном уровнях.

Рассмотрим SWOT-анализ организации проектной деятельности Брянской области, данные отражены в табл.2

Организация проектной деятельности в Брянской области обладает как своими преимуществами, так и недостатками. Сильные стороны проектного управления в Брянской области: присутствие на сайте информации о банке проектов, активная работа по борьбе с коррупцией и наличие структуры в социальной сети facebook[3]. Одним из главных дестабилизирующих факторов с позиции проектно-ориентированного подхода в Брянской области, существенно замедляющим проектную деятельность в регионе является то, что региональный Проектный офис не организован как самостоятельная структура, а является частью Департамента экономического развития.

Таблица 2

SWOT-анализ проектной деятельности Брянской области

Сильные стороны организации проектного управления (S)	**Слабые стороны организации проектного управления (W)**
— эффективная организация проектной деятельности региона; — активная борьба с коррупцией; — формирование проектной культуры; — открытость работы Регионального проектного офиса; — эффективная организация работы с гражданами	— несамостоятельность структуры; — недостаточное нормативно-правовое обеспечение проектного управления в регионе; — текучесть кадрового состава Регионального проектного офиса; — недостаточный уровень готовности к изменениям; — нехватка компетенций; — нехватка финансовых ресурсов; — недостаточный уровень оснащенности ИТ-технологиями
Возможности организации проектного управления (O)	**Угрозы организации проектного управления (T)**
— организация проектной деятельности в виде самостоятельной структуры; — внедрение новых нормативно-правовых актов, направленных на более эффективную организацию проектной деятельности; — обучение служащих и внедрение мотиваций; — использование ИТ-технологий	— невыполнение проекта; — ухудшение социально-экономической ситуации в регионе; — «застой» в цифровизации экономики

[3] Кулагина Н.А., Харламова А.О. Организация проектной деятельности в условиях социально-экономического развития Брянской области // Вектор экономики. 2019. № 5 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2019/5/regionaleconomy/Kulagina_Kharlamova.pdf

Таким образом система оценки эффективности государственной деятельности в сфере цифровизации должна учитывать весь спектр региональной специфики и в основу ее разработки должны быть положены концепции модели зрелости проектного управления.

Стандарт ISO дает следующие определение модели зрелости – это модель, которая отражает необходимые элементы эффективных процессов и описывает путь постепенного улучшения от незрелых процессов к регламентированным зрелым процессам с повышенными качеством и эффективностью. Под зрелостью организационного управления проектами в свою очередь понимается способность хозяйствующей системы отбирать проекты и управлять ими таким образом, чтобы это максимально эффективно поддерживало достижение её стратегических целей[4]

Таким образом, модели организационной зрелости управления проектами необходимы для обеспечения возможности оценки текущего состояния системы управления проектами и разработки направлений повышения их эффективности.

Обзор основных международных моделей представлен в таблице ниже.

Таблица 3

Особенности моделей оценки зрелости проектного управления

Наименование	Год выпуска, разработчик	Основные идеи модели
Модель зрелости организационного управления проектами Organizational Project Management Maturity Model (OPM3)	2003, PMI	Модель представлена на трех объектах управления (проект, программа проектов, портфель проектов), для четырех процессов (инициации, планирования, исполнения, контроля и завершения) и четырех уровней качества (стандартизированы, измеряемы, управляемы, оптимизируемы)
Модель зрелости управления проектами Беркли Berkeley Project Management Maturity (PM Maturity, PM2 Model)	2000, Калифорнийский университет Беркли	Уровней зрелости проекта в модели всего пять: по запросу, планирование, управление на уровне проекта, управление на уровне компании, обучение.
Модель зрелости управления проектами	2002, Гарольд Керцнер	Модель представлена так же по пяти уровням зрелости, но отличными от

[4] ISO/IEC. (2008). FCD 24765 — Systems and Software Engineering Vocabulary. Geneve: International Organization of Standartization

Гарольда Керцнера– Harold Kerzner Project Management Maturity Model (PMMM)		предыдущей модели: общий язык, общие процессы, единая методология, бенчмаркитинг, непрерывное улучшение
Модель зрелости управления портфелями, программами и проектами — Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model (P3M3)	2003, Министерство государственной торговли Великобритании	Модель так же как и предыдущие содержит пять уровней зрелости, для трех объектов управления и 7 процессных областей (управленческий контроль, управление выгодами, финансовый менеджмент, управление заинтересованными сторонами, управление риском, организационное управление, управление ресурсами)
Модель зрелости процессов по разработке программного обеспечения – Capability Maturity Model for Software Engineering (CMM) and Capability Maturity Model Integration for Development (CMMI for Development)	1989, Software Engineering Institute	Модель описывает уровни зрелости с первого по пятый. CMMI определяет 22 процессные области и для каждой из них выделен рад целей, которые достигаются в результате выполнения определенных практик.

Единой методики к определению уровня зрелости управления проектами на сегодняшний день нет, как и нет и не может быть единства практически ни в одном вопросе сферы управления. К сожалению, не имеется и широкой практики по данному направлению, которая могла бы дать характеристику эффективности использования той или иной модели в долгосрочной перспективе. Тем не менее, главный вывод состоит в том, что существует прямая корреляция между повышением уровня зрелости и улучшением показателей результативности проекта[5].

[5] Полковников А., Терпугов А., Белозеров А.Что такое модели зрелости управления проектами? [Электронный ресурс]// Режим доступа: http://www.cfin.ru/itm/project/opmmm.shtml

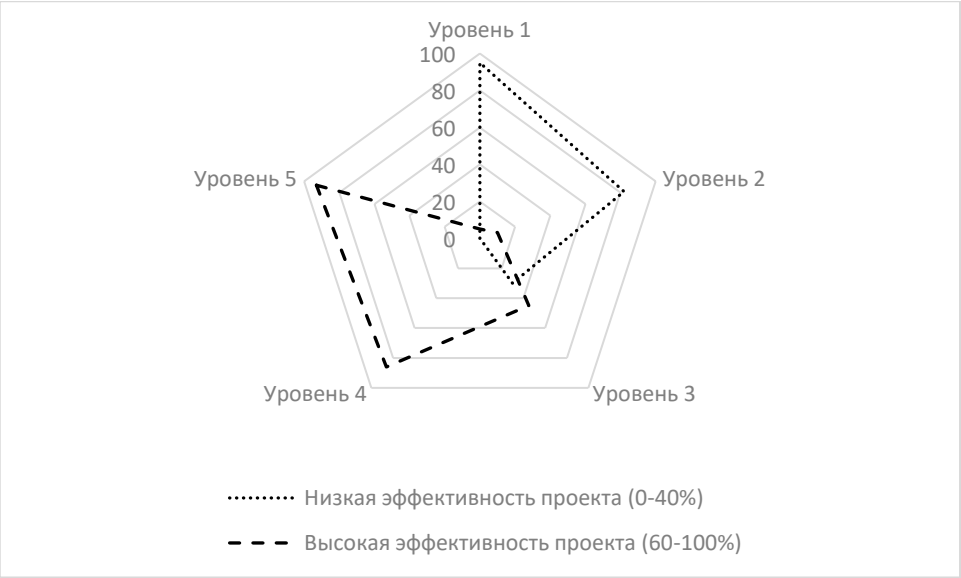

Рис. 2 – Зависимость между зрелостью системы управления проектами и их эффективностью

С уверенностью можно говорить о том, что в условиях роста актуальности проектного подхода на макроуровне, актуальность оценки достигнутого уровня зрелости значительно возрастает. Умение дать профессиональную оценку текущего положения лежит в основе разработки тактических и стратегических мероприятий. Успех реализации проекта и его эффективность в первую очередь зависят от уровня зрелости всей системы, степени коммуникации участников проекта и тесноты межведомственного взаимодействия.

Заключение

Вопросы повышения эффективности государственного управления, на основе его цифровизации рассматриваются сегодня как одно из ключевых условия сохранения конкурентоспособности Российской Федерации на мировой арене. В статье Д.А. Медведева отмечается, что «лидерский потенциал России в цифровой трансформации, и не только в ней, вряд ли можно реализовать, если не будет развиваться цифровизация госуправления»[6]

Потенциал использования цифровых и проекто-ориентированных технологий в государственном управлении поистине велик, однако все еще требует значительной теоретической и практической проработки.

[6] Медведев Д. А. Россия2024 Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. – 2018. – № 10 С. 5-28

Библиографический список

1. ISO/IEC. (2008). FCD 24765 — Systems and Software Engineering Vocabulary. Geneve: International Organization of Standartization.

2. The Center for Business Practices. – Режим доступа: http://www.pmexpert.ru/en/alliances/cbp/.

3. Кулагина Н.А., Харламова А.О. Организация проектной деятельности в условиях социально-экономического развития Брянской области // Вектор экономики. – 2019. – № 5 [Электронный ресурс]. URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2019/5/regionaleconomy/Kulaginа_Kharlamova.pdf. – Дата обращения: 04.09.2019.

4.Полковников А., Терпугов А., Белозеров А. Что такое модели зрелости управления проектами? [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.cfin.ru/itm/project/opmmm.shtml.

5. Цифровая экономика: 2019: краткий статистический сборник / Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневский, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2019.

6. Медведев Д. А. Россия2024 Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 5-28.

References

1. ISO / IEC. (2008). FCD 24765 – Systems and Software Engineering Vocabulary. Geneve: International Organization of Standartization.

2. The Center for Business Practices. – Access mode: http://www.pmexpert.ru/en/alliances/cbp/.

3. Kulagina N.A., Kharlamova A.O. Organization of project activities in the conditions of socio-economic development of the Bryansk region // Vector of Economics. – 2019. – № 5 [Electronic resource]. – URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2019/5/regionaleconomy/Kulaginа_Kharlamova.pdf. – Date of access: 04.09.2019.

4. Polkovnikov A., Terpugov A., Belozerov A. What are project management maturity models? [Electronic resource] // Access mode: http://www.cfin.ru/itm/project/opmmm.shtml.

5. Digital economy: 2019: a brief statistical compilation / G.I. Abdrakhmanova, K.O. Vishnevsky, L.M. Gokhberg and others; Nat researched University «Higher School of Economics». – M.: HSE, 2019.

6. Medvedev D. A. Russia2024 Strategy for socio-economic development // Issues of Economics. – 2018. – № 10. – P. 5-28.