

Цифровая трансформация государственного управления с применением компетентностных моделей

Ватлина Л. В.¹

¹ Сибирский университет потребительской кооперации, Новосибирск, Россия

Цель. Выявить особенности внедрения в систему государственного управления цифровых инструментов с применением различного рода компетенций.

Задачи. Описать основные предпосылки трансформации государственного сектора в условиях цифровизации; проанализировать современные цифровые технологии и механизм их внедрения в систему предоставления государственных услуг с использованием цифровых платформ, оценить их роль, а также выявить барьеры на пути цифровой трансформации государственного управления.

Методология. Автором использованы общенаучные методы, в том числе монографический, анализа и синтеза, индукции и дедукции, описания, а также прикладные методы структурного, системного и сравнительного экономического анализа.

Результаты. Вследствие цифровой трансформации системы государственного управления происходит переход от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети взаимосвязей государства и граждан. Реформирование модели государственного управления на основе внедрения цифровых решений формирует «новое государственное управление». Однако результаты реформирования системы государственного управления с применением цифровых платформ неоднозначны и требуют изучения. Одним из главных барьеров на пути формирования «цифрового правительства» является дефицит компетентных специалистов и квалифицированных кадров с навыками в сфере информационных технологий (ИТ), интернета вещей, искусственного интеллекта и другими. Использование этих и иных технологий необходимо при формировании качественной системы государственного управления. Тем более что новая информационная реальность предъявляет повышенные требования к навыкам современных государственных служащих, от уровня компетентности которых во многом зависит качество управления. В статье выделены и проанализированы необходимые компетенции, которыми должны обладать сотрудники, задействованные на различных уровнях системы государственного управления.

Выводы. Цифровая трансформация государственного управления со временем станет все более явной и заметной. Можно предположить, что цифровизация позволит отказаться от субъективных решений на уровне отдельных госслужащих, улучшит качество предоставления услуг, максимально снизив издержки. Цифровая трансформация государственного управления — это не просто автоматизация и оптимизация ряда процессов при оказании государственных функций, а внедрение современных систем информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) с целью повышения качества системы государственного управления в целом.

Ключевые слова: государственное управление, администрирование, инновационное развитие, трансформация, цифровизация, публичное управление.

Для цитирования: Ватлина Л. В. Цифровая трансформация государственного управления с применением компетентностных моделей // *Экономика и управление*. 2021. Т. 27. № 3. С. 183–189. <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2021-3-183-189>

Digital Transformation of Public Administration Based on Competence Models

Lina V. Vatlina¹

¹ Siberian University of Consumer Cooperation, Novosibirsk, Russia

Aim. The presented study aims to determine the peculiarities of introducing digital tools in public administration using different types of competencies.

Tasks. The author describes major prerequisites for the transformation of the public sector in the context of digitalization; analyzes modern digital technologies and the mechanism of their implementation in public services using digital platforms, assesses their role, and identifies obstacles to the digital transformation of public administration.

Methods. This study uses general scientific methods, such as the monographic method, analysis and synthesis, induction and deduction, description, and applied methods of structural, systems, and comparative economic analysis.

Results. Digital transformation of the public administration system changes the understanding of management from management as execution of functions to management as a network of relationships between the state and its citizens. Reformation of the public administration model based on the implementation of digital solutions forms the new public administration concept. However, the results of the public administration system's reformation using digital platforms are ambiguous and require study. One of the main obstacles to the formation of a "digital government" is the lack of competent specialists and qualified personnel skilled in the field of information technology (IT), Internet of Things, artificial intelligence, etc. These and other technologies are vital for the formation of a high-quality public administration system. Furthermore, the new information reality places increased demands on the skills of modern public officials, whose level of competence largely determines the quality of management. This study identifies and analyzes the necessary competencies of employees involved in the public administration system at different levels.

Conclusions. Over time, digital transformation of public administration will become more evident and meaningful. It can be assumed that digitalization will make it possible to leave behind subjective decisions of individual public officials, improving the quality of provided services and reducing costs as much as possible. Digital transformation of public administration is not limited to the automation and optimization of some processes in the execution of public functions, as it also involves the implementation of modern information and communication technology (ICT) systems to improve the quality of the public administration system as a whole.

Keywords: *public administration, administration, innovation-driven development, transformation, digitalization, public management.*

For citation: Vatlina L.V. Digital Transformation of Public Administration Based on Competence Models // *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2021;27(3):183-189 (In Russ.). <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2021-3-183-189>

Введение

Прозрачность государственных служб — важная предпосылка доверия к учреждениям и основа административного управления, ориентированного на данные. Однако важна не только открытость данных, но и качество предоставления государственных услуг. Открытые правительственные данные — главный ресурс для оцифровки [1].

Интеграция цифровых решений в процесс государственного управления открывает широкий круг возможностей как для участников административного сектора, так и для их взаимоотношений с гражданами и бизнесом. Система государственного администрирования должна пересмотреть свою систему управления, используя цифровые процедуры для того, чтобы предоставлять гражданам более качественные услуги и делиться опытом, обеспечивая бесплатный доступ к данным и общественным услугам. Приведем несколько примеров оцифрованных процедур: электронные подписи, оциф-

ровка документов и информации, электронные счета-фактуры (и в государственном, и в частном секторе).

Особую актуальность эти процессы приобрели в период пандемии COVID-19 [2]. Пандемия дала беспрецедентный импульс цифровой трансформации процессов государственного управления в Российской Федерации (РФ). Ускоренные процессы цифровой трансформации государственного сектора России под влиянием пандемии коронавируса поставили задачу скорейшего улучшения общественной активности в области открытости, сбора, использования и безопасности данных. Кроме того, огромное количество государственных услуг, предоставляемых населению, перешло в последние годы в онлайн, а количество услуг, доступных из дома через портал государственных услуг, выросло в разы. Наконец, разработаны и внедрены новые модели управления цифровой трансформации регионов. Например, в декабре 2020 г. во всех субъектах РФ открылись Центры

управления регионами, которым поручено управлять развитием регионов с помощью передовых цифровых технологий.

Цель настоящего исследования состоит в рассмотрении процессов трансформации системы государственного управления с применением цифровых технологий для решения сложных административных задач, основанных на эмпирических знаниях, которые в дальнейшем, возможно, будут заменены машинами. В связи с этим субъекты государственного управления должны подготовиться к наращиванию цифровых компетенций, поскольку методы работы сотрудников системы государственного управления изменятся в ходе цифровой трансформации.

Внедрение веб-технологий для предоставления государственных услуг стало глобальной тенденцией в государственном управлении. Его трансформация формирует особую форму проектирования будущего построения так называемого электронного правительства. Однако последнее стремится выйти за рамки предыдущих реформ, поскольку его целью служит преобразование отношений между государственным сектором и обществом по цифровым каналам предоставления услуг. Создание веб-сайтов и управление ими становится важным элементом современного государственного управления [3]. Учитывая значительные затраты времени, иных ресурсов на правительственные онлайн-инициативы, очень важно начать оценивать процессы трансформации государственного управления с точки зрения качества и эффективности.

Мониторинг зарубежного опыта процессов трансформации системы государственного управления с применением цифровых технологий является актуальной и одновременно новой в области менеджмента и государственного управления задачей. «Электронное правительство» — это «использование информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками с целью улучшения государственных услуг и демократических процессов, а также усиления поддержки государственной политики» [4]. Электронное управление — набор технологических инструментов, которые преобразуют качество предоставления государственных услуг и способствуют более тесному взаимодействию граждан с правительством [5].

Барьеры на пути цифровой трансформации государственного управления

Принципы надлежащего управления сводятся к следующему: уважение к закону; подотчетность государственных институтов; справедливость и беспристрастность к гражданам, включая консультации и участие; ясность и прозрачность; последовательность и согласованность в формировании политики; высокие стандарты этического поведения [6]. Существуют и барьеры для дальнейшей цифровизации всех секторов экономики на базе реализации вышеперечисленных принципов, такие как отсутствие соответствующих нормативных актов и недостаточный уровень цифровой осведомленности населения о внедрении цифровых технологий, сложности, связанные с подготовкой компетентных кадров и квалифицированных специалистов, ряд других препятствий. Эти вопросы должны решаться в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [7].

Ключевые барьеры на пути трансформации, обусловленной цифровизацией, показаны на рисунке 1.

Google и Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ опросили 1 000 человек в целях выявления их отношения к цифровым трансформациям, оценки и роли последних. Согласно опросу, цифровые технологии облегчают анализ корпоративной и процессной эффективности (51 %), позволяют эффективно контролировать работу сотрудников (44 %), ускоряют процесс принятия решений и открывают новые возможности для контроля над реализацией таких решений (41 %). За период пандемии 19 % россиян прошли онлайн-курсы, а 10 % получили дополнительное образование или освоили новую профессию [2].

Если оценивать цифровые процессы в стране в целом, становится очевидным, что, с одной стороны, респонденты с осторожностью относятся к перспективам цифровизации, несмотря на общий технологический оптимизм. Население ожидает сокращения рабочих мест в традиционных секторах экономики в результате цифровой трансформации. Такие опасения подогревает тот факт, что бизнес стремится оптимизировать рабочие процессы. С другой стороны, риск потерять себя на рынке труда побуждает россиян осваивать новые



Рис. 1. Ключевые барьеры на пути цифровой трансформации, %

Источник: составлено автором на основе [8].

профессии и приобретать дополнительные навыки.

Компетенции цифровой трансформации и их реализация в государственном управлении

Цифровая трансформация государственного управления все больше смещает акцент на компетенции, а не на процессы и задачи. HR-отделы и менеджеры должны подумать о том, в каких областях их сотрудники обладают особыми навыками, которые можно адаптировать для решения новых задач на цифровизированном рабочем месте. В перспективе, несомненно, многие административные процессы будут частично автоматизированы. Это означает, что задачи можно будет выполнять проактивно и с минимальным вмешательством человека в работу, что позволит административному персоналу сосредоточиться на иных сложных процессах. Например, на процессах, в которых существуют индивидуальные или множественные процедуры принятия решений людьми, нужны переговоры, которые могут быть выполнены только посредством взаимодействия между разными сотрудниками [9].

Часто отмечают относительно деятельности государственных органов, что каждый административный сотрудник теперь нуждается в более глубоких навыках программирования или в развитых компетенциях в сфере наук о данных, без точного указания, для чего эти навыки и знания следует использовать. Следовательно, мы должны сначала различать формы компетенций, а затем уточнить, кому и какие компетенции нужны.

Индивидуальные компетенции включают в себя, например, техническую компетенцию («цифровую грамотность»), в которую, как правило, входит способность людей получать доступ и оценивать информацию в различных средствах массовой информации. Информационная грамотность дополнительно предусматривает, чтобы административный персонал имел возможность знать, когда существует потребность в информации, идентифицировать эту информацию и эффективно использовать ее для решения определенной проблемы. Кроме того, необходимо свободное владение цифровыми технологиями, например, непредвзятое отношение к использованию альтернативных технологий, чтобы иметь возможность беспрепятственно переключаться между различными приложениями. Однако все это происходит не в вакууме, а требует цифровой готовности организационных возможностей [4].

Чтобы понять, какие компетенции актуальны для цифровой трансформации государственного управления, целесообразно прислушиваться к мнениям экспертов и специалистов в сфере цифровой трансформации. Может оказаться, что для реализации цифровой трансформации государственного управления потребуется гораздо меньше технических навыков, а большее внимание следует уделять иным формам компетенций, которые не могут быть получены обобщенно для всех заинтересованных сторон. Нельзя не учитывать, что существуют разные задействованные лица в процессе цифровизации: граждане, чиновники, сотрудники компаний-поставщиков ИТ-услуг, консультанты, другие.

С нашей точки зрения, гражданам не нужны дополнительные или специализированные цифровые компетенции, поскольку они часто имеют гораздо больший опыт использования цифровых технологий благодаря собственному личному применению онлайн-платформ и мобильных устройств. Скорее, следует повысить доверие к конфиденциальности формальных цифровых коммуникаций и побудить граждан использовать каналы обратной связи. Неслучайно существует мнение о том, что «[для] самих граждан не требуется так много компетенций; цифровые административные услуги также должны быть упрощены, нет необходимости внедрять передовые цифровые навыки» [3].

Вместе с тем менеджеры в государственном управлении сталкиваются с особыми трудностями и должны уметь формировать цифровое мышление, чтобы иметь возможность осмысления протекающих процессов в цифровом формате. Необходимо проводить различие между ответственностью руководства для крупных подразделений, которые также могут работать с менее конкретными знаниями в области ИТ, и управлением группами специалистов, для которых требуются специальные знания в области ИТ. Менеджеры должны уметь определять стандарты внедрения, прежде всего понимать цифровую этику. Ожидается, что они будут понимать и поддерживать новые формы работы, например, в отношении цифрового рабочего места или домашнего офиса. Нужна готовность к так называемому совместному лидерству, то есть готовность быть лидером, чтобы люди в команде руководили друг другом, особенно если они не могут лично присутствовать на собраниях (пандемия COVID-19 в 2020 г. сделала такую ситуацию типичной). Однако наиболее важная компетенция менеджеров заключается в том, что им следует понимать технологические тенденции, чтобы меньше зависеть от программистов и других аналогичных специалистов.

Административный персонал должен владеть навыками самоорганизации, особенно при переходе на цифровое обслуживание. Поэтому при переходе от старых к новым (цифровым или цифровизированным) формам работы целесообразно развивать коммуникативные навыки, востребованные при работе в команде, а также для новых методов управления проектами при их реализации. Важно понимать дискреционные

полномочия в отношении сложных вопросов. Это означает, что сотрудники администрации должны понимать и уметь дать ответ на ряд вопросов. Что на самом деле нужно гражданам? Где им необходимо уделить больше времени? Административным сотрудникам не нужны передовые технологические знания и навыки для цифровой трансформации, поскольку, с точки зрения «собеседников», технологии должны быть упрощенными.

Поставщикам ИТ-услуг и консультантам требуется понимание специфики работы в государственном секторе. Заказчиками являются и граждане, и администрация, и дело не в их собственной «рыночной логике». Недаром специалисты пишут: «Нам не нужны консультанты, предлагающие отменить федерализм» [8]. Даже если государственный сектор представляет собой единую бюрократическую модель, с точки зрения респондентов, все организации разные, и так называемые универсальные бизнес-модели могут не работать.

Цифровая зрелость

Цифровая зрелость описывает повышенный уровень зрелости государственного управления, позволяющий осуществить цифровую трансформацию [10]. Это предусматривает прежде всего понимание цифровых тенденций. В настоящее время обсуждаются прорывные технологии, такие как искусственный интеллект, блокчейн или облачные сервисы. Органы государственного управления должны работать над инструментами, изменяющими подходы в государственном управлении, которые будут содержать в себе ценности государственного сектора, при активном использовании цифровых инструментов. Таким образом, несмотря на многие изменения, должна быть достаточная устойчивость в вопросе сохранения ценностей и одновременно должны возникать новые форматы деятельности в системе управления.

Многие страны уже создают государственные цифровые академии, с помощью внутренних и внешних экспертов, специалистов в этой сфере, обучают сотрудников органов государственного управления в рамках официальных учебных курсов. К ним относятся, например, Государственная академия цифровых услуг в Великобритании или отдел цифровых услуг Канадской школы государственных услуг. Государственные менеджеры

также должны поддерживать неформальное обучение. Действия в этой области могут быть направлены на предоставление разрешения на «открытые ноутбуки», чтобы административный персонал мог устанавливать и тестировать новые технологии.

Другие формы неформального обучения — это сообщества практиков в социальной сети. Германия, например, сосредоточила внимание на найме ИТ-персонала из других административных или экономических секторов с помощью программ “Tech4Germany” или “Work4Germany” [1]. При таком обучении важна мотивация сотрудников. Ее способна обеспечить, в частности, перспектива повышенной зарплаты для экспертов при приеме на работу в государственном управлении. Нередко эти должности воспринимаются как негибкие или сопровождающиеся чрезмерным административным бременем. Такое обучение важно, поскольку использование ИТ-навыков может привести к изменениям в государственном секторе в целом и улучшить жизнь многих граждан.

Заключение

Итак, можно выделить ключевые положения, которые следует учитывать в рамках

цифровой трансформации в государственном секторе. В частности, цифровая трансформация государственного управления требует как цифровых навыков, так и цифровой гибкости; она включает в себя навыки для повышения качества работы (навыки управления проектами, навыки лидерства); оцифровка смещает акцент с задач на компетенции, которые можно приобрести как посредством формального, так и неформального обучения; цифровая трансформация связана не с навыками в области ИТ, а скорее, с готовностью к цифровым технологиям и зрелостью.

Чтобы достичь этой цифровой готовности и зрелости, в государственном секторе следует разрабатывать необходимые подходы и учебные программы, которые помогут в повышении цифровой грамотности на разных должностях. Основное внимание следует уделять процессам трансформации в рамках организационной культуры и конкретным мерам по управлению изменениями с использованием компетентностных моделей. Гибкий подход позволит построить эффективную схему государственного управления в России, учитывающую присущий ей смешанный характер экономики [11].

Литература

1. Innovation in the Public Sector. United Nations Economic Commission for Europe [Электронный ресурс]. New York, Geneva: United Nations, 2017. 179 p. URL: https://unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/Innovation_in_the_Public_Sector/Public_Sector_Innovation_for_web.pdf (дата обращения: 08.02.2021).
2. Харитонов Г. Пандемия ускорила цифровую трансформацию госуправления [Электронный ресурс] // Аналитический центр при Правительстве РФ. 2021. 19 января. URL: <https://ac.gov.ru/comments/comment/26560> (дата обращения: 12.02.2021).
3. Ватлина Л. В. Цифровые технологии и модернизация государственного управления // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 5 (125). С. 88–93.
4. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2009. 928 с.
5. Коваль А. Инновации в государственном секторе как ключ к увеличению национального доверия [Электронный ресурс] // Российский центр компетенций и анализа стандартов ОЭСР. URL: <https://oecd-russia.org/analytics/innovatsii-v-gosudarstvennom-sektore-kak-klyuch-k-uvlicheniyu-natsionalnogo-doveriya.html> (дата обращения: 17.02.2021).
6. Плотников В. А. Перспективы трансформации социально-экономической системы под воздействием цифровизации // Современное состояние экономических систем: экономика и управление: сб. науч. тр. II Междунар. науч. конф. Тверь: СФЖ-офис, 2020. С. 6–11.
7. Цифровая экономика РФ [Электронный ресурс] // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 24.02.2021).
8. Выявлены барьеры для развития цифровой экономики в регионах [Электронный ресурс] // Аналитический центр при правительстве РФ. 2019. 2 декабря. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/vyavleny-barery-dla-razvitiya-cifrovoj-ekonomiki-v-regionah-25839> (дата обращения: 24.02.2021).
9. Боркова Е. А. Организационные аспекты реализации государственной политики устойчивого развития // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 4. С. 431–444. DOI: 10.18334/ce.14.4.100802

10. Ватлина Л. В. Специфика взаимодействия органов публичной власти с образовательными организациями // Актуальные вопросы развития современного общества: сб. науч. ст. 10-й Всерос. науч.-практ. конф. Курск: Курский филиал Финансового университета при Правительстве РФ. 2020. С. 76–79.
11. Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1 (67). С. 141–145.

References

1. Innovation in the public sector. United Nations Economic Commission for Europe. New York, Geneva: United Nations; 2017. 179 p. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/Innovation_in_the_Public_Sector/Public_Sector_Innovation_for_web.pdf (accessed on 08.02.2021).
2. Kharitonov G. Pandemic boosts digital transformation of public administration. Analytical Center for the Government of the Russian Federation. Jan. 19, 2021. URL: <https://ac.gov.ru/en/comments/comment/26576> (accessed on 12.02.2021).
3. Vatlina L.V. Digital technologies and modernization of public administration. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2020;(5):88-93. (In Russ.).
4. Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. Administrative law. Moscow: Norma; 2009. 928 p. (In Russ.).
5. Koval' A. Public sector innovation as key to increasing national trust. Russia-OECD Center. URL: <https://oecd-russia.org/analytics/innovatsii-v-gosudarstvennom-sektore-kak-klyuch-k-velicheniyu-natsionalnogo-doveriya.html> (accessed on 17.02.2021). (In Russ.).
6. Plotnikov V.A. Prospects for the transformation of the socio-economic system under the influence of digitalization. In: Current state of economic systems: economics and management. Proc. 2nd Int. sci. conf. Tver: SFK-Office; 2020:6-11. (In Russ.).
7. Digital economy of the Russian Federation. Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (accessed on 24.02.2021). (In Russ.).
8. Barriers to the development of the digital economy in the regions have been identified. Analytical Center for the Government of the Russian Federation. Dec. 02, 2019. URL: <https://ac.gov.ru/news/page/vyavleny-barery-dla-razvitia-cifrovoj-ekonomiki-v-regionah-25839> (accessed on 24.02.2021). (In Russ.).
9. Borkova E.A. Organizational aspects of the implementation of the state policy for sustainable development. *Kreativnaya ekonomika = Journal of Creative Economy*. 2020;14(4):431-444. (In Russ.). DOI: 10.18334/ce.14.4.100802
10. Vatlina L.V. Specificity of interaction of public authorities with educational organizations. In: Actual issues of the development of modern society. Proc. 10th All-Russ. sci.-pract. conf. Kursk: Kursk branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation; 2020:76-79. (In Russ.).
11. Miropol'skii D.Yu., Dyatlov S.A., Plotnikov V.A., Popov A.I. State and market: Problems of choosing approaches to managing the development of the national economy. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov*. 2011;(1):141-145. (In Russ.).

Сведения об авторе

Ватлина Лина Владиславовна

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры теоретической и прикладной
экономики

Сибирский университет потребительской
кооперации

630087, Новосибирск, пр. Карла Маркса, д. 26,
Россия

(✉) e-mail: galas@ngs.ru

Поступила в редакцию 26.02.2021

Подписана в печать 18.03.2021

Information about Author

Lina V. Vatlina

Ph.D. in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Theoretical and Applied Economics

Siberian University of Consumer Cooperation

26, Karla Marksa Ave., Novosibirsk, 630087,
Russia

(✉) e-mail: galas@ngs.ru

Received 26.02.2021

Accepted 18.03.2021