

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ЭПОХУ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ: ОБЗОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ¹

Добролюбова Е.И.²

Аннотация

В настоящей статье заявлена позиция автора по вопросу о цифровой трансформации в государственном управлении. Исходным стало утверждение о том, что цифровые технологии открывают новые возможности для дальнейшего внедрения государственного управления по результатам. Обзор литературы по данной проблематике позволил выявить основные подходы к определению цифровой трансформации в сфере государственного управления. Анализ отечественной и зарубежной практики использования цифровых технологий при планировании, мониторинге и оценке управленческих решений и государственной политики позволил сформулировать предложения по приоритетным направлениям применения цифровых технологий в рамках дальнейшего освоения принципов и процедур управления по результатам. Анализ показал, что цифровая трансформация государственного управления, вопреки утверждению некоторых авторов, не является альтернативой государственному управлению по результатам как концепции. Более того, использование цифровых технологий позволяет решить многие проблемы, выявленные в прошлом при внедрении механизмов и инструментов управления по результатам. В частности, цифровые технологии позволяют минимизировать временной лаг между достижением результатов и появлением данных об их достижении; значительно увеличить количество источников данных и показателей, которые могут быть использованы для планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности деятельности органов власти; снизить риск умышленного искажения отчетных данных.

Ключевые слова: государственное управление; мониторинг; оценка; планирование; результативность; цифровая трансформация; эффективность.

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по государственному заданию РАНХиГС на 2018 г.

² Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: РАНХиГС, 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Широкое распространение и постоянное развитие информационно-коммуникационных технологий оказывают значительное влияние на все сферы общественных отношений, в том числе на процессы управления и взаимодействия с клиентами в государственном и негосударственном секторах. Новые технологии изменяют способы взаимодействия людей и организации их деятельности, позволяют создавать новые виды продукции, ведут к качественным изменениям в экономике и социальной сфере. Такие изменения в литературе получили название «цифровая трансформация» – совокупность изменений в обществе, связанных с внедрением (освоением) современных информационных технологий (цифровых технологий).

До настоящего времени понятие «цифровая трансформация» не получило однозначного определения. В широком смысле под цифровой трансформацией понимаются изменения всех аспектов общества, связанные с применением цифровых технологий (Stolterman & Croon Fors, 2004). Цифровая трансформация рассматривается как ключевой тренд, характерный для различных отраслей и секторов экономики и социальной сферы (Gray & Rumpel, 2017). Стратегии цифровой трансформации часто направлены на изменение продукции, процессов, организации деятельности (в том числе управления) на основе применения инновационных технологий (Matt et al., 2015), а также на создание новых возможностей для взаимодействия с потребителями и удовлетворения их потребностей (Berman, 2012).

В Рекомендации ОЭСР 2014 г. по разработке стратегий цифрового правительства феномен цифровой трансформации в государственном управлении рассматривается как переход от «электронного правительства» к «цифровому правительству», от использования технологий для поддержки процессов в органах власти к использованию технологий для формирования результатов государственного управления (OECD, 2014). Цифровое правительство при таком подходе основывается на экосистеме, в состав которой входят как органы государственного управления, так и негосударственные организации, бизнес, ассоциации граждан и граждане, предоставляющие производство и доступ к данным, услугам и контенту на основе взаимодействия с государством.

Цифровые технологии предоставляют широкие возможности для трансформации государственного управления, при этом на каждом новом этапе их развития («оцифровка» процессов, электронное правительство, цифровое правительство) происходят значительные изменения как в использовании тех или иных технологий, так и в организации деятельности органов государственной власти, во взаимодействии граждан и государственных органов. Если на первом этапе информационные технологии являются по сути инструментом для реализации тех или иных реформ государственного управления (при наличии, в принципе, иных инструментов решения выявленных проблем), на этапе цифровой трансформации цифровые технологии интегрируются в процесс выработки политики, создают возможности для реализации различных вариантов государственной по-

литики, которые не могут быть внедрены без использования технологий. Если на более ранних этапах технологии позволяли провести оптимизацию и автоматизацию существующих административных процедур (часто на основе стандартизации процедур), то на этапе цифрового правительства технологии рассматриваются как возможность реализации услуг, создания благ, адаптированных по составу и порядку предоставления к индивидуальным потребностям граждан, что повышает качество оказания государственных услуг и общественных благ, их общественную ценность (Bannister & Connolly, 2014). От улучшения (совершенствования, оптимизации) внутренних административных процессов государства переходят к их трансформации, значимому преобразованию, в том числе на основе внедрения межведомственных, «платформенных» решений для оказания государственных услуг, осуществления контрольно-надзорных функций (Janssen & Estevez, 2013).

В зарубежной и отечественной литературе цифровая трансформация рассматривается прежде всего, с точки зрения трансформации процессов оказания государственных услуг (Lindgren & van Veenstra, 2018; Петров и др., 2018); при этом возможности использования цифровых технологий для реализации иных видов государственных функций и собственно для целей государственного управления, в том числе для определения, планирования, мониторинга и оценки управленческих решений и государственной политики, не учитываются. Данная статья призвана восполнить этот пробел. С этой целью автором проведен анализ опубликованных исследований и документов, посвященных вопросам использования цифровых технологий. В первую очередь были рассмотрены эффекты от внедрения «прорывных» цифровых технологий, к которым относятся информационные технологии, позволяющие осуществлять качественное изменение государственного управления (в том числе изменение процессов, функций, этапов управленческого цикла). Это технологии больших данных, распределенного реестра, искусственного интеллекта, «Интернета вещей» (Южаков и др., 2017). Анализ перспектив внедрения конкретных приложений, использующих данные технологии либо их сочетание, не входит в предмет исследования статьи и требует самостоятельного изучения.

Цифровое правительство – альтернатива управлению по результатам?

Масштабность изменений, связанных с переходом к цифровому правительству, побуждает некоторых исследователей говорить о «государственном управлении цифровой эпохи» как о новой концепции в государственном управлении, развивающейся в значительной степени в противовес широко критикуемой концепции «нового государственного управления» (Dunleavy et al., 2006). Так, в рамках концепции «государственного управления в интересах общественных ценностей» государство рассматривается как гарант защиты общественных ценностей, однако не несет ответственности за достижение конечных общественно значимых результатов, разделяя

данную ответственность с гражданами, бизнесом, неправительственными организациями (Bryson et al., 2014). Такой подход предполагает гибкость государства, использование платформенных подходов к организации деятельности, привлечение граждан и организаций к совместному оказанию услуг (Janssen & Estevez, 2013).

Британские ученые Маргеттс и Данлеви выделяют два этапа развития «государственного управления цифровой эпохи» и в значительной степени противопоставляют характеристики, присущие концепции нового государственного управления, основным чертам «государственного управления цифровой эпохи» первой и второй волны (Margetts & Dunleavy, 2013). При этом в качестве первой волны «государственного управления цифровой эпохи» рассматривается формирование «электронного правительства». Начало второй волны авторы связывают с распространением технологий, основанных на использовании сети Интернет.

В качестве противовеса тенденции разукрупнения, реализованного в период реформ «нового государственного управления» в рамках электронного правительства, отмечается тренд на централизацию органов власти; конкуренции между государственными организациями и частным сектором противопоставляется сотрудничество и межведомственное взаимодействие; в качестве альтернативы различным формам стимулирования рассматривается цифровизация взаимодействия государства с гражданами и бизнесом. К данному направлению относятся усилия по цифровизации взаимодействия с гражданами и организациями, внедрение новых форм автоматизации, использующих технологии «без единого клика», не требующие человеческого вмешательства, а также радикальное сокращение избыточных этапов (процессов) в оказании услуг. Частично данный подход приводит к формированию государства по принципу «сделай сам» на основе активного вовлечения граждан в процесс оказания государственных услуг.

В то же время, на наш взгляд, предложенная схема существенно упрощает как управленческую действительность, в том числе практику государственного управления в развитых англосаксонских странах, на которую широко ссылаются авторы, так и теоретические основы «нового государственного управления». Так, цифровизация государственных услуг позволяет продвинуться и в оценке результативности и эффективности их предоставления и, соответственно, сформировать стимулы для органов и организаций, отвечающих за предоставление государственных услуг. Ориентация на клиента и учет «обратной связи» от граждан традиционно являлись одними из центральных характеристик «нового государственного управления». Подмеченная авторами тенденция уделять большее внимание вопросам экономической эффективности при оценке органов государственной власти, связанная в том числе с реализацией стратегий по преодолению последствий финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг., свидетельствует скорее о смене используемых инструментов управления по результатам, чем о реальном отказе как от управления по результатам, так и от «нового государственного управления» в це-

лом. В этом отношении следует согласиться с исследователями Х. Шахом и А. Маликом в том, что мы наблюдаем не что иное, как смену используемых инструментов государственного управления: «Новое государственное управление мертво. Да здравствует новое государственное управление!» (Shah & Malik, 2012).

Такие изменения в значимости отдельных аспектов управления по результатам в зависимости от этапа внедрения цифрового правительства (при сохранении внимания к управлению по результатам в целом) отмечаются и экспертами ОЭСР. Так, на этапе первичной цифровизации, внедрения «традиционных» информационных технологий наибольшее внимание уделяется вопросам эффективности и производительности в государственном секторе. На этапе электронного правительства при оценке результативности государственного управления повышается роль адаптации государственных услуг к потребностям отдельных граждан (их групп). Наконец, на стадии формирования цифрового правительства особое внимание уделяется вопросам качества управления, открытости, прозрачности, качества взаимодействия и доверия органам власти (OECD, 2016). Таким образом, акцент на результат является одной из важных характеристик построения цифрового правительства (Всемирный банк, 2016).

Использование цифровых технологий для планирования, мониторинга и оценки результатов: примеры практики зарубежных стран

Потенциал современных цифровых технологий позволяет предположить возможные направления их использования в цикле результативного государственного управления.

Так, на этапе целеполагания среди наиболее востребованных технологий следует отметить технологии анализа «больших данных», в том числе связанные с использованием технологий искусственного интеллекта и предиктивной аналитики. Для отдельных направлений государственного регулирования (например, в сфере изменения климата) необходимы специальные аналитические модели, в том числе требующие весьма значительных вычислительных мощностей.

Технологии, востребованные на этапе планирования деятельности органов власти, зависят от горизонта планирования. Для целей стратегического планирования представляется целесообразным применение аналитики на основе «больших данных», в том числе ретроспективных, позволяющих получить комплексную оценку ситуации в сфере управления и спрогнозировать варианты ее изменения. В случае тактического планирования, принятия решений в режиме реального времени могут быть востребованы технологии искусственного интеллекта и «Интернета вещей», позволяющие отслеживать значительное число параметров результативности в оперативном режиме и выработать своевременные решения по их коррекции.

На этапе мониторинга технологии «Интернета вещей» и обработки «больших данных» платформенные решения, используемые для предоставления государственных услуг, позволяют получить принципиально новые и независимые данные о результативности программ, органов государственной власти и, в некоторых случаях, отдельных служащих. Так, данные онлайн-касс могут быть использованы для отслеживания уровня потребительских цен; информация, размещенная в сети Интернет, – для оценки ситуации на рынке труда; данные дорожных камер видеонаблюдения – для оценки туристических потоков; ГИС-данные – для оценки международной торговли и т.д.

Наконец, на этапе оценки и коррекции результатов деятельности, как представляется, будут востребованы элементы искусственного интеллекта, методы, связанные с реализацией «основанной на доказательствах» политики.

Ниже рассмотрим отдельные примеры использования цифровых технологий при планировании, мониторинге и оценке результатов, достигаемых органами государственной власти, в практике зарубежных стран.

Одной из ведущих стран в сфере цифровой экономики является Великобритания, где с 2017 г. реализуется Программа трансформации правительства до 2020 г., целями которой являются:

- обеспечение предоставления цифровых услуг мирового уровня и полная трансформация административных процессов и процедур с целью повышения их эффективности;
- развитие необходимых навыков и культуры среди граждан и политического руководства, а также государственной политики, позволяющей оказывать услуги в условиях развивающейся среды, с акцентом на достижение оптимальных конечных результатов для граждан;
- совершенствование инструментов и процессов, позволяющих увеличивать результативность деятельности государственных служащих, включая использование новых методов управления, краудсорсинга, повышение технической оснащенности рабочих мест, бизнес-кейсы, процедуры управления кадрами, использование общих технологий в государственном секторе и развитие цифровых инструментов для государственных служащих;
- расширение использования данных – не только для целей обеспечения прозрачности, но и с целью поддержки цифровой трансформации в органах власти и в частном секторе;
- создание, поддержка и расширение использования общих платформ и возможностей для ускорения трансформации, в том числе использование общих шаблонов, компонентов, установление открытых стандартов (UK Government, 2017).

Примером использования цифровых технологий при планировании результатов (на этапе выработки государственной политики) является внедренная в Великобритании онлайн-платформа Predictiv (<https://www.predictiv.co.uk>), позволяющая проводить поведенческие эксперименты в режиме реального времени. Данная платформа позволяет государственным

органам апробировать новые меры государственного регулирования с использованием рандомизированных контролируемых испытаний с участием граждан в онлайн-режиме и проверять, как именно реализуются меры регулирования и иные меры государственной политики в реальной жизни. В частности, платформа Predictiv может быть использована для:

- проверки степени понимания мер регулирования его адресатами,
- оценки ожидаемой результативности новых подходов,
- выбора между несколькими вариантами государственной политики³.

Проведение рандомизированных контролируемых испытаний занимает 1–2 недели и позволяет органам власти получить ответы на вопросы, на которые прежде требовались годы исследований. Платформа Predictiv повышает доступность экспериментальных методов предиктивной аналитики для государственных органов и, возможно, приведет к смене культуры выработки государственной политики и регулирования.

Платформа используется в органах государственной власти Великобритании. К настоящему времени на платформе было проведено более 30 испытаний, и результаты уже влияют на государственную политику страны. Например, Управление по вопросам равенства и Департамент занятости и пенсий используют результаты одного из испытаний для изменения государственной коммуникации по вопросам совместного декретного отпуска родителей. В целом, первые результаты использования платформы позитивны; она предоставляет разработчикам государственной политики доступ к точным экспериментальным методам, а также существенно удешевляет их проведение. В перспективе платформа может быть существенно усовершенствована и интегрирована в цикл выработки государственной политики (OECD, 2018). В целом, цифровые платформы, позволяющие учитывать отношение адресатов регулирования к вырабатываемой политике практически в режиме реального времени, отражают более системные изменения в процессе выполнения государственной функции данного типа: в недалеком будущем возможно появление такого цифрового правительства, при котором органы смогут рассматривать выработку государственной политики (регулирование) как итерационный процесс, позволяющий апробировать и изменять регулирование «в режиме реального времени».

Развитие аналитических инструментов, связанных с использованием «больших данных», позволяет существенно повысить качество прогнозирования политических и экономических процессов, что расширяет управленческие возможности государства в цифровую эпоху. Так, в США с 2012 г. реализуется инициатива, направленная на изучение и внедрение в деятельность органов государственной власти методов обработки «больших данных». При этом в качестве исходных источников таких данных рассматриваются самые разные сферы – от интеллектуальных счетчиков в системе жилищно-коммунального хозяйства до агрегированных данных хозяйству-

³ <https://www.predictiv.co.uk/governments.html#> (дата обращения: 01.09.2018).

ющих субъектов, обмен которыми производится на основе межмашинного взаимодействия. Исходя из проведенных исследований, в отдельных сферах были сформулированы алгоритмы реакции на результаты анализа «больших данных». Например, Комиссия по ценным бумагам и биржам США использует подобные алгоритмы для выявления и пресечения аномальной торговой активности при проведении торгов на фондовых биржах, что позволяет снизить риски мошенничества в финансовой сфере. Применение основанной на больших данных аналитики в Федеральном агентстве жилья США позволяет «прогнозировать колебания процентных ставок, строить различные модели поддержания приемлемого уровня рентабельности капитала, активов и инвестиций в управляемых им фондах, а также прогнозировать их будущие денежные потоки. В части технического применения алгоритмов работы с большими данными в США особое внимание было уделено разработке программно-аналитических комплексов, которые устанавливаются в федеральных органах власти и дают возможность оперативного анализа и принятия необходимых стратегических решений» (Корчагин и Польшиков, 2018).

Практика США интересна и с точки зрения опыта использования технологий искусственного интеллекта при планировании контрольно-надзорной деятельности. Например, Департамент здравоохранения Южной Невады, отвечающий за вопросы общественного здоровья, осуществляет контрольно-надзорные функции, в рамках которых проводит проверки предприятий по вопросам безопасности продуктов питания. В 2014 г. департаментом было проведено 35 855 проверок примерно в 16 тыс. заведениях.

Для повышения результативности контрольно-надзорной деятельности департамент внедрил технологию искусственного интеллекта, использующую данные пользователей Твиттера (приложение использует данные о геолокации и технологию распознавания естественного языка) о посещении ими ресторанов и их отзывах с целью формирования перечня предприятий общественного питания для проведения проверки.

Результативность использования новой технологии для определения перечня проверяемых объектов была подтверждена экспериментальным путем. Так, в рамках осуществленного в Лас-Вегасе эксперимента половина проверок общественного питания в городе была проведена на основе перечня подконтрольных субъектов, составленного случайным образом. Вторая половина проверок была проведена на основе перечня, составленного исходя из результатов обработки данных искусственным интеллектом. Так, в течение трех месяцев система автоматически ежедневно сканировала порядка 16 тыс. сообщений, оставленных примерно 3600 пользователями. Около 1000 таких сообщений могли быть соотнесены с конкретными ресторанами; из них примерно 12 сообщений в день содержали данные о фактах отравления. Анализ сообщений проводился на основе технологии машинного обучения (с участием человека) и с автоматическим моделированием языка. Эти данные были использованы для создания перечня приоритетных с точки зрения проведения проверки ресторанов и кафе.

По итогам эксперимента было выявлено, что проверки предприятий, перечень которых был составлен с использованием технологий искусственного интеллекта, были более результативными с точки зрения выявления и предотвращения рисков причинения вреда, чем проверки, проведенные по перечню, сформированному случайным образом. Так, по итогам проверок, проведенных по сформированному с участием технологии искусственного интеллекта перечню, нарушения были выявлены в 15% случаев (при случайном отборе – в 9%). В целом, по оценкам экспертов, переход к проведению проверок по плану, формируемому с использованием технологий искусственного интеллекта, привел бы к сокращению случаев пищевых отравлений на 9 тысяч и к сокращению числа случаев госпитализации на 557 случаев ежегодно (Deloitte, 2017).

В целях планирования, мониторинга и оценки результативности деятельности органов государственного управления, как правило, используются статистические показатели. В этом смысле представляют интерес международные инициативы по использованию «больших данных» для целей официальной статистики, в том числе вместо традиционно используемых обследований. В 2014 г. при Департаменте статистики ООН была создана Глобальная рабочая группа по большим данным, призванная разработать стратегическое видение, направление и глобальную программу по использованию больших данных для целей официальной статистики, поддерживать практическое использование источников больших данных в статистических целях и выработать решения на вызовы, связанные с их использованием, а также поддерживать развитие потенциала и обмен опытом по данному вопросу. В состав Глобальной рабочей группы вошли 20 стран⁴ и 9 международных организаций.

В 2014–2015 гг. Глобальная рабочая группа провела значительную работу по сбору и систематизации информации о проектах, направленных на использование больших данных в официальной статистике. Соответствующая база данных опубликована на сайте организации⁵.

Большинство проектов по использованию больших данных, реализуемых национальными статистическими органами и иными заинтересованными органами власти, посвящены вопросам экономической и финансовой статистики, демографической и социальной статистики, а также данным о ценах (инфляции). Так, проекты по использованию больших данных в сфере статистики цен были реализованы в Австрии, Бельгии, Дании, Италии, Китае, Канаде, Нидерландах, Норвегии, Корее, Чехии, Венгрии, Швейцарии, США и в других странах, а также на уровне Евростата; основными источниками этих проектов выступали данные сканеров в супермаркетах о фактических ценах на потребительские товары, данные о ценах продукции, опубликованные в сети Интернет. В сфере статистики занятости в европейских странах и США реализуются проекты по использованию больших данных (публикаций о вакансиях в сети Интернет) для формирования статистики

⁴ Россия не является членом группы.

⁵ <https://unstats.un.org/bigdata/inventory/> (дата обращения: 22.09.2018).

вакансий и изучения требований к кандидатам. Для оценки расходов населения широко используются большие данные о расходах по кредитным картам; для оценки потребления коммунальных услуг – данные интеллектуальных счетчиков и т.д.

Для мониторинга и оценки результативности и эффективности органов государственной власти в зарубежной практике зачастую используются платформенные решения, особенно в части мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг. Так, на платформе результативности правительства Великобритании⁶ представлены значения показателей, характеризующих оказание государственных услуг. Каждая услуга оценивается на основе следующих четырех показателей:

- стоимость транзакции – средние транзакционные издержки государства в расчете на оказание одной услуги;
- удовлетворенность получателей услуги (рассчитывается автоматически на основе опроса получателей услуг);
- степень оказания услуги (доля заявителей, успешно получивших результат услуги, от общего числа граждан, обратившихся за услугой);
- уровень цифровизации (доля граждан, использующих государственные онлайн-услуги по сравнению с другими каналами оказания услуг, например с оказанием услуг по почте или телефону).

Примечательно, что аналогичные показатели используются и для оценки предоставления государственных услуг на платформе результативности в Австралии⁷. Источником данных для формирования значений показателей является сама платформа по предоставлению государственных услуг; уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг рассчитывается исходя из результатов онлайн-опросов, проводимых в процессе оказания государственной услуги на платформе. Соответственно, и точность данного показателя зависит от доли граждан, ответивших на вопросы о своей удовлетворенности результатами предоставления государственной услуги.

На этапе оценки результативности важную роль играет внедрение механизмов государственной политики, «основанной на доказательствах». Заложенные в состав критериев по оценке государственных программ требования предусматривают проведение детального анализа, предполагающего наличие специальных средств и использование современных цифровых технологий. Например, для проведения оценки программ в США одним из критериев выступает наличие нескольких уровней доказательств результативности программ, устанавливающих требования к методам исследования эффекта от выполнения программ (рандомизированные контролируемые испытания либо надежный источник для проведения категоризации). Иными словами, результативность программы должна быть подтверждена количественно, что крайне сложно обеспечить в отсутствие больших данных и технологий их автоматизированной обработки.

⁶ <https://www.gov.uk/performance> (дата обращения: 22.09.2018).

⁷ <https://dashboard.gov.au/dashboards/8-performance-dashboard> (дата обращения: 22.09.2018).

По оценке негосударственной организации, в США большинство штатов в той или иной степени внедряли принципы выработки государственной политики, основанной на доказательствах, при этом среди наиболее продвинутых отмечались: Вашингтон, Юта, Миннесота, Коннектикут, Орегон (Pew Trusts, 2017).

Подобные данные сами по себе являются важным инструментом повышения результативности деятельности органов государственной власти и могут использоваться на этапе оценки (коррекции) исполнения соответствующих государственных функций.

Представляет практический интерес и опыт Австралии в использовании современных технологий для оценки результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Так, для повышения качества кадровой работы со служащими, чья деятельность не соответствует требованиям результативности, в Австралии было запущено специальное мобильное приложение (Canberra Times, 2016), с помощью которого служащим ежедневно задается новый вопрос, связанный с прохождением службы. Таким образом, постепенно приложение повышает квалификацию служащего и создает условия для более высокой результативности его деятельности.

В США также используется специальное программное обеспечение (USA Performance) для оценки результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных служащих⁸. Данное программное обеспечение предназначено для внедрения управления по результатам на индивидуальном уровне для старших государственных служащих (т.е. государственных служащих высшего звена) и для иных категорий государственных служащих. Программное обеспечение позволяет автоматизировать процесс планирования, мониторинга и оценки результативности профессиональной служебной деятельности на всех этапах управленческого цикла. Так, органы власти с помощью данного программного продукта разрабатывают и утверждают в электронном виде планы результативности деятельности государственных гражданских служащих и осуществляют мониторинг их исполнения, направляют «обратную связь» и проводят оценку. Оптимизируя процесс планирования, мониторинга и оценки результативности профессиональной служебной деятельности, программное обеспечение позволяет органам власти уделять основное внимание результатам, а также обеспечивать управление результативностью в режиме реального времени.

В целом, приведенный в настоящем разделе обзор зарубежной практики использования различных цифровых технологий при планировании, мониторинге и оценке результатов деятельности органов власти показывает, что их применение позволяет повысить качество управленческих процессов и позитивно влияет на возможность принятия оперативных решений органами государственной власти.

⁸ <https://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-performance/> (дата обращения: 22.09.2018).

Оценка влияния цифровых технологий на внедрение управления по результатам на основе анализа зарубежного опыта

Анализ приведенных выше примеров позволяет сделать следующие общие выводы о влиянии цифровых технологий на инструменты и механизмы управления по результатам в зарубежных странах.

Во-первых, несмотря на определенный пессимизм по поводу перспектив существования концепции «нового государственного управления» в цифровую эпоху, похоже, что элементы данной концепции, связанные с управлением по результатам, переживут «новое государственное управление» и найдут свое применение в формируемых концептуальных подходах к государственному управлению в XXI в. Этот вывод подтверждается и эмпирическими данными, свидетельствующими о сохранении практик и принципов управления по результатам в странах ОЭСР (OECD, 2017).

Во-вторых, внедрение цифровых технологий может рассматриваться как инструмент совершенствования сложившихся практик и процедур управления по результатам, в том числе решения выявленных ранее проблем.

Так, использование при мониторинге и оценке деятельности органов власти, реализации отдельных программ и проектов «больших данных», в том числе формируемых с использованием «Интернета вещей», позволяет решить проблемы, связанные с манипуляцией данными при проведении оценки, а также с существенным временным лагом между окончанием отчетного периода и появлением данных, характеризующих результаты. Данные проблемы неоднократно отмечались среди важных ограничений при внедрении управления по результатам как в российской, так и в зарубежной практике (Южаков и др., 2014).

Проблема манипулирования данными обусловлена избыточным использованием административных данных, формируемых органом власти, для оценки его собственной деятельности: при проведении оценки орган власти заинтересован в искажении фактических значений показателей «в свою пользу». Применение «больших данных» и «Интернета вещей» позволяет решить эту проблему, поскольку эти технологии обеспечивают полную независимость данных от органа власти, а также лишены недостатка, присущего официальной статистике: данные цифровой эпохи доступны практически сразу после окончания отчетного периода либо в онлайн-режиме. Для исключения последующего изменения данных могут быть использованы технологии распределенного реестра.

При принятии решений, планировании, мониторинге и оценке деятельности частично решить проблему манипулирования данными позволяет и расширение использования данных, генерируемых «производственными» системами органов исполнительной власти и объектами осуществляемого ими регулирования, которые не могут быть искажены и доступны в режиме онлайн. Примером применения таких оценок являются автоматически формируемые показатели качества предоставления

государственных услуг на используемых органами государственной власти платформах.

Внедрение цифровых технологий позволяет решить и проблему избыточной сложности систем результативности, требующих учета мнения всех заинтересованных сторон, соблюдения баланса интересов. Если в доцифровую эпоху степень учета позиции стейкхолдеров, не являющихся органами государственной власти, в значительной степени зависела от органа государственной власти, то с появлением новых технологий степень вовлеченности граждан и их влияния на принимаемые решения существенно возрастает, тогда как возможность формализма при учете их позиции, напротив, снижается. Кроме того, использование некоторых источников «больших данных» в принципе не требует дополнительных усилий от заинтересованных сторон для выявления их позиции. Например, обработка данных сообщений в социальных сетях позволяет выявить позицию граждан вообще или отдельной социальной группы в отношении тех или иных проблем без организации отдельного сбора данных. С автоматизацией процедур мониторинга менее значимыми становятся оценки ограничения по количеству показателей, на основе которых оценивается та или иная задача; напротив, для проведения оценки приветствуется привлечение данных из различных, в том числе неструктурированных, источников.

В-третьих, внедряемые в настоящее время цифровые технологии (технологии «цифрового правительства») позволяют значительно увеличить возможности по анализу данных и, соответственно, повысить надежность планирования, мониторинга и оценки программ. Так, если сегодня анализ данных при оценке результатов зачастую сводится к сопоставлению плановых и фактических значений показателей, оценке степени исполнения мероприятий и достижения контрольных точек, то использование «больших данных» и искусственного интеллекта позволяет оценивать влияние реализации государственных программ и их отдельных мероприятий на различные целевые группы (например, путем применения рандомизированных контролируемых исследований), устанавливать причинно-следственные связи между принимаемыми управленческими решениями и достигаемыми результатами, выработать варианты коррекции программ и политик и оценивать вероятность их успешной реализации.

Использование этих новых инструментов одновременно со значительным расширением источников возможной информации для принятия решений создает условия для роста результативности исполнения государственных функций в самых разных областях – от наукоемких (выработка государственной политики в сфере изменения климата) до прикладных (осуществление контрольно-надзорной деятельности или управление муниципальным транспортом).

Расширение используемых методов анализа повышает требования к мониторингу и особенно к оценке в рамках процедур управления по результатам: государства переходят от простой констатации достижения (недостижения) целевых значений показателей к проведению достаточно сложных многомерных оценок результативности отдельных проектов

и программ, в том числе предусматривающих сопоставление результативности среди участников программ и в контрольных группах. Такие более глубокие исследования позволяют повысить качество принимаемых решений как на этапе формирования стратегических целей и планирования деятельности, так и на этапе оценки и коррекции.

При анализе расширения используемых методов оценки нельзя не отметить и распространение поведенческих технологий, стимулирующих поведение граждан в определенном направлении, заданном государственной политикой (например, распространение принципов здорового образа жизни или более активное использование общественного транспорта). Данные технологии во многом основаны на использовании социальных сетей и иных медиа для продвижения заданных целей. В перспективе вероятно более активное распространение таких технологий и на этапы разработки и оценки результативности государственной политики в целом, и деятельности отдельных органов власти.

В-четвертых, анализ зарубежного опыта показывает, что внедрение цифровых технологий осуществляется в условиях, когда одним из важных приоритетов многих правительств является оптимизация бюджетных расходов. В связи с этим значительное внимание уделяется не только результативности деятельности органов власти, но и эффективности их деятельности, оцениваемой, в частности, на основе расчета транзакционных издержек при предоставлении государственных услуг.

Внедрение цифровых технологий может способствовать значительному сокращению издержек на содержание аппаратов. Так, по оценкам компании Deloitte, автоматизация задач в органах государственной власти США может ежегодно освобождать 96,7 млн. рабочих часов федерального правительства, что потенциально сэкономит 3,3 млрд. долл. (Deloitte, 2017). При активном внедрении технологий искусственного интеллекта и автоматизированного принятия решений государства могли бы ожидать от 27 до 30% экономии времени в пределах от пяти до семи лет (Viechnicki, 2017).

Значимость учета финансовой составляющей цифровизации отражается и во внедрении нового инструмента управления по результатам, предполагающего финансово-экономическое обоснование целесообразности реализации ИКТ-проектов, – бизнес-кейса. Подобная практика, предусмотренная Рекомендацией ОЭСР по разработке стратегий цифрового правительства 2014 г., получает все большее распространение и способствует повышению результативности использования бюджетных средств в сфере цифрового правительства.

В-пятых, проанализированные примеры свидетельствуют о том, что цифровые технологии могут повлиять на управление по результатам не только на уровне государственной политики, программ и органов государственной власти, но и на индивидуальном уровне. Цифровизация систем управления кадрами, внедрение машинных алгоритмов и элементов искусственного интеллекта в кадровую работу уже реальность, и, вероятно, данные практики также получат дальнейшее распространение в среднесрочной перспективе.

В целом, цифровые технологии оказывают положительное влияние на соблюдение принципов государственного управления по результатам, обоснованных в (Добролюбова и др., 2014). Так, внедрение цифрового правительства оказывает положительное влияние на соблюдение баланса интересов всех заинтересованных сторон, баланса ожидаемых и имеющихся ресурсов, баланса «проактивных» и «реактивных» подходов к государственной политике (табл. 1).

Таблица 1

Оценка влияния цифровых технологий на соблюдение принципов государственного управления по результатам

Принцип государственного управления по результатам	Оценка влияния цифровых технологий на соблюдение принципа
«Баланс интересов всех заинтересованных сторон»	Цифровые технологии создают условия для более полного соблюдения данного принципа, в том числе на этапе планирования, мониторинга и оценки результатов государственной политики, создают новые формы сбора и обработки данных, отражающих интересы всех стейкхолдеров, в том числе сбора данных в пассивном режиме (через анализ данных соцсетей, поисковых систем и пр.)
«Баланс интересов нынешнего и будущего поколений»	Внедрение цифровых технологий в целом нейтрально в отношении реализации данного принципа (цифровые технологии могут использоваться как для исследований проблем, имеющих стратегический характер, так и для решения тактических задач)
«Баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов»	Технологии цифрового правительства в целом положительно влияют на соблюдение данного принципа как путем внедрения специальных инструментов обоснования ИКТ-проектов (бизнес-кейсов), так и на основе сбора и анализа детальной информации о транзакционных издержках органов государственной власти и, соответственно, возможностях оптимизации данных издержек
«Баланс инициативы и оценки достижений»: сочетание «проактивных» и «реактивных» подходов	В целом, цифровые технологии создают условия для более полной реализации данного принципа, в том числе путем предоставления инструментов раннего выявления проблем (а также с использованием искусственного интеллекта и обработки «больших данных») и выработки проактивных решений
«Баланс персональной ответственности за результат и свободы администрирования»	Использование цифровых технологий повышает ответственность за достигаемые результаты на основе расширения источников данных, которые могут быть использованы для мониторинга и оценки

Источник: Составлена автором.

Следует подчеркнуть, что во всех проанализированных странах цифровые технологии находятся в стадии внедрения; их полный потенциал и влияние на управление по результатам еще только предстоит оценить после того, как цифровые правительства достигнут соответствующего уровня зрелости. Тем не менее накопленный на сегодня опыт свидетельствует о том, что при всей масштабности цифровой трансформации управление по результатам сохраняет, а в отдельных аспектах – повышает свою акту-

альность. Успех внедрения государственного управления по результатам в цифровую эпоху во многом зависит от степени синхронизации цифровизации управленческого цикла по принятию решений с цифровизацией цикла сбора и обработки данных, расширения используемых источников данных о результативности и эффективности деятельности органов власти и методов обработки и анализа этих данных.

Перспективы использования цифровых технологий в рамках государственного управления по результатам в России

Проведенный анализ показывает, что расширение использования цифровых технологий в государственном управлении может способствовать дальнейшему освоению принципов управления по результатам в российском государственном управлении. С учетом представленного в статье обзора зарубежного опыта наиболее перспективными в этом освоении представляются следующие направления.

Во-первых, необходимо более активное использование «больших данных» для целей официальной статистики, в том числе для мониторинга и оценки реализации государственных программ и проектов, а также для аудита результативности и эффективности государственных расходов. В рамках таких проектов возможно и расширение практики онлайн-обследований, в том числе с использованием социальных сетей, и использование данных онлайн-касс, и использование пространственных данных для своевременной и независимой оценки достигаемых результатов. Несмотря на то что из-за новизны и пилотного характера большинства проектов по использованию «больших данных» эти данные пока не играют значимой роли в планировании, мониторинге и оценке результатов (Морозов, 2018), они все же являются перспективной альтернативой как традиционным статистическим обследованиям, так и в некоторых случаях административной ведомственной информации.

Вторым важным направлением является внедрение механизмов межмашинного взаимодействия для отчетности и формирования статистических данных. Переход к формированию отчетности «в автоматическом режиме» на основе взаимодействия информационных систем подотчетных лиц и информационных систем ведомств позволит значительно сократить административные издержки в экономике и повысить надежность данных, на основе которых принимаются решения, а значит и самих решений.

В решении проблемы разобщенности ведомственных систем управления по результатам, ориентированных на отдельные инструменты (например, государственные программы или национальные проекты), перспективным направлением является развитие платформенных решений в сфере управления по результатам. При реализации таких решений ведомства будут отвечать не за представление отчета в другое ведомство или иной орган управления, а за наличие отчетных данных

на общей платформе; при этом большинство данных будут формироваться автоматически на основе первичных документов учета, иных источников «больших данных», а ручной ввод данных органами власти будет исключен. Впоследствии эти данные могут быть использованы для мониторинга и оценки различных инструментов управления по результатам. Данная мера, с одной стороны, позволит снизить трудозатраты, связанные с формированием отчетности и мониторингом достигаемых результатов, а с другой – исключить несоответствия в различных формах ведомственной отчетности.

Активное использование цифровых технологий предполагает и расширение методов анализа и оценки реализации государственных программ и проектов, в том числе в рамках аудита результативности и эффективности их реализации. На сегодняшний день оценка результативности зачастую сводится к расчету степени достижения целевых значений показателей реализации программ и проектов, а мониторинг основан на оценке доли ключевых событий (мероприятий), наступивших своевременно либо с нарушением срока. Применение технологий предиктивной аналитики, искусственного интеллекта позволило бы существенно изменить качество информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений.

Использование «больших данных», содержащих финансовую информацию о расходах на оказание государственных услуг, с одной стороны, и об объеме оказанных услуг – с другой, позволяет рассчитать сложившийся уровень транзакционных издержек для государства и, соответственно, учитывать необходимость снижения уровня транзакционных издержек при проведении реинжиниринга административных процедур, внедрении современных ИКТ-технологий, продвижении электронных каналов предоставления государственных услуг и т.д. Расчет и публикация данных о транзакционных издержках позволяют проводить бенчмаркинг эффективности предоставления схожих государственных услуг в различных подразделениях (органах государственной власти), что служит дополнительным стимулом к повышению эффективности деятельности органов государственной власти и организаций государственного сектора. Внедрение практики расчета и мониторинга транзакционных издержек является важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов, актуальным в российском контексте, где до настоящего времени транзакционные издержки не измерялись (Dobrolyubova et al., 2017).

Важным условием успешного внедрения цифровых технологий в органах государственной власти является эффективность предлагаемых решений с точки зрения соотношения затрат и выгод от реализации проектов по цифровизации. Такое соотношение анализируется в рамках специального инструмента управления по результатам – бизнес-кейса.

Использование бизнес-кейсов предусмотрено Рекомендацией ОЭСР по разработке стратегий цифрового правительства 2014 г. В соответствии с данной рекомендацией страны должны разрабатывать четкие бизнес-кей-

сы для обеспечения необходимых объемов финансирования и эффективной реализации проектов в сфере цифровых технологий путем:

- проведения анализа ожидаемых экономических, социальных и политических выгод для обоснования государственных инвестиций и повышения качества управления проектом для всех проектов, превышающих определенную сумму;
- вовлечения ключевых заинтересованных сторон в процесс разработки бизнес-кейса, включая органы власти, получателей государственных услуг, представителей частного сектора и негосударственных организаций для обеспечения поддержки проекта и справедливого распределения выгод от его реализации.

Проведенный ОЭСР мониторинг реализации данной рекомендации показал, что фактически бизнес-кейсы внедрены не во всех странах-членах организации, однако эта практика постепенно распространяется. Так, на уровне национальных органов власти бизнес-кейсы используются всегда в Дании, Эстонии, Германии, Венгрии, Корее и Мексике. При выполнении определенных условий бизнес-кейсы подлежат разработке для обоснования проектов в сфере цифровых технологий в Канаде, Франции и Словении (при превышении установленного объема финансирования), Японии (если проект имеет стратегическое значение), Чехии (если проект финансируется за счет средств структурных фондов ЕС). В 11 странах-членах ОЭСР разработана стандартная модель, определяющая структуру и требования к подготовке бизнес-кейсов для ИКТ-проектов. Бизнес-кейсы используются для обоснования проектов по внедрению цифровых технологий и региональными органами власти⁹. Внедрение подобного опыта в России при разработке и внедрении государственных информационных систем является важным фактором повышения эффективности бюджетных расходов при реализации проектов цифрового государственного управления.

Также необходимо отметить, что для успешной цифровой трансформации государственного управления по результатам необходимо поэтапное снятие правовых и технических ограничений по использованию цифровых технологий в госуправлении с учетом минимизации рисков использования отдельных технологий.

Заключение

Анализ российского и зарубежного опыта использования цифровых технологий в государственном управлении показывает, что цифровая трансформация затрагивает не только организацию предоставления государственных услуг, но и другие виды государственных функций. Более активное использование «прорывных» цифровых технологий в органах государственной власти на всех этапах управленческого цикла позволит расширить спектр используемых источников данных о достигаемых результатах,

⁹ https://qdd.oecd.org/data/GOV_DIGIT/.39+39_N+39_G+39_Y+39_S+40+40_N+40_G+40_Y+40_S+41+41_Y+41_N (дата обращения: 01.09.2018).

повысить оперативность получения таких данных, а также использовать более совершенные инструменты анализа фактического воздействия реализации государственной политики, выполнения тех или иных государственных программ на различные целевые группы.

Возможность использования данных о достигаемых результатах, поступающих в оперативном режиме, повысит обоснованность и качество принимаемых на их основе решений; в перспективе часть таких решений могут приниматься автономно. Обеспечение на основе цифровых технологий своевременного получения детальных данных о ресурсах, затрачиваемых на исполнение государственных функций и отдельных процессов, позволит создать адекватные инструменты оценки эффективности и оптимизации бюджетных расходов. Задействование различных источников данных о достигаемых результатах поможет повысить надежность и достоверность информации, необходимой для принятия управленческих решений. Использование «прорывных» цифровых технологий способствует реализации принципов управления по результатам.

Таким образом, применение цифровых технологий может стать «локомотивом» дальнейшего внедрения государственного управления по результатам. Для этого важно, чтобы при разработке новых государственных информационных систем максимально учитывались преимущества «прорывных» цифровых технологий. В частности, представляется важным:

- предусмотреть возможность использования различных источников данных для формирования показателей реализации государственных программ, национальных, федеральных и ведомственных проектов, иных стратегических документов при проведении мониторинга и оценки их реализации;
- исключить при проектировании информационных систем управления результативностью ручной ввод любых данных, которые могут быть получены исходя из форм первичного учета, официальных статистических данных, административных данных органов власти, иных источников «больших данных», в том числе с использованием «Интернета вещей»;
- предусмотреть возможность использования технологий искусственного интеллекта при анализе данных о планируемых и фактически достигнутых результатах деятельности органов государственной власти, государственных программ и проектов, государственных гражданских служащих;
- предусмотреть возможность использования технологий распределенного реестра для исключения искажения отчетных данных в органах государственной власти.

Реализация данных рекомендаций будет способствовать повышению качества российского государственного управления, прежде всего его результативности и эффективности. Специфические направления применения «прорывных» цифровых технологий и их приложений на различных этапах управленческого цикла могут стать важным предметом дальнейших исследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Всемирный банк. 2016. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. – URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения: 22.05.2018).
2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 28–47.
3. Корчагин С., Польшиков Б. Цифровая экономика и трансформация механизмов государственного управления. Риски и перспективы для России // Свободная мысль. – 2018. – № 1 (1667). – С. 23–36.
4. Морозов А.Н. Альтернативные источники статистической информации как основа принятия политических решений // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 2. – С. 50–70.
5. Петров М., Буров В., Шкляр М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. – М.: ЦСР, 2018.
6. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Дело, 2014.
7. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ключкова Е.Н., Ефремов А.А. Государственное управление в сфере стимулирования развития информационных технологий: проблемы и направления совершенствования // Журнал юридических исследований. – 2017. – Т. 2. – № 3. – С. 89–100.
8. Artificial Intelligence in Government. Using Cognitive Technologies to Redesign Public Sector Work – A Global Perspective. Deloitte Centre for Government Insights. 2017.
9. Bannister F., Connolly R. ICT, Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research. Government Information Quarterly. 2014. Vol. 31. No. 1. P. 119–128.
10. Berman S.J. Digital transformation: Opportunities to create new business models. Strategy and Leadership. 2012. Vol. 40. No. 2. P. 16–24.
11. Bryson J., Crosby B., Bloomberg L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. Public Administration Review. 2014. Vol. 74. N. 4. P. 445–456.
12. Canberra Times. Smartphone App to Target Underperforming Public Service Workers // Canberra Times. 24 August 2016. URL: <https://www.canberratimes.com.au/public-service/dud-public-servants-theres-an-app-for-that-20160824-gqzxn.html> (дата обращения: 22.05.2018).
13. Dobrolyubova E., Yefremov A., Aleksandrov O. Is Russia Ready for Digital Transformation? Communications in Computer and Information Science. 2017. Vol. 745. P. 431–444.
14. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 16. N. 3. P. 467–494.

15. Gray J., Rumpe B. Models for the Digital Transformation. *Software & Systems Modeling*. 2017. Vol. 16. N. 2. P. 307–308.
16. How States Engage in Evidence-Based Policymaking. A national assessment. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative. January 2017. URL: http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf (дата обращения: 22.05.2018).
17. Janssen M., Estevez E. Lean Government and Platform-Based Governance – Doing More with Less. *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30. P. 1–8. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003> (дата обращения: 01.10.2018).
18. Lindgren I., van Veenstra A.F. Digital Government Transformation: a Case Illustrating Public E-service Development as Part of Public Sector Transformation, Dgo '18 Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research. 2018. URL: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302> (дата обращения: 22.05.2018).
19. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web. 2013. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. Vol. 371: 20120382. URL: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382> (дата обращения: 22.05.2018).
20. Matt C., Hess T., Benlian A. Digital Transformation Strategies. *Business and Information Systems Engineering*. 2015. Vol. 57. N. 5. P. 339–343.
21. OECD Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD Publishing, Paris. 2016.
22. OECD Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris. 2017.
23. OECD. Embracing Innovation in Government. *Global Trends 2018*. OECD Publishing, Paris. 2018.
24. OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing, Paris. 2014.
25. Shah H., Malik A. NPM is Dead, Long Live NPM: The Strategic Shift in Public Sector Discourse. University of Hertfordshire Business School Working Paper. 2012. URL: <http://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/8435/S130.pdf?sequence=1> (дата обращения: 22.05.2018).
26. Stolterman E., Croon Fors A. Information Technology and the Good Life. In: Kaplan B., Truex D., Wastell D., Wood-Harperand A.T., DeGross J. (eds). *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice*. Kluwer Academic Publishers, Boston. 2004. P. 687–692.
27. UK Government Transformation Strategy 2017 to 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy#vision-and-objectives> (дата обращения: 22.05.2018).
28. Viechnicki P., Eggers W. How Much Time and Money Can AI Save Government? Deloitte University Press. April 26. 2017.

PERFORMANCE MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DIGITAL ERA: REVIEW OF INTERNATIONAL PRACTICES AND PROSPECTS FOR RUSSIA

Elena I. Dobrolyubova

Ph.D. (in Economics), Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, (RANEPA).
Address: RANEPA, 82, Vernadsky Avenue, 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Abstract

This article contributes to the discussion on digital transformation in government from the angle of further implementation of performance management approaches. The article analyses the key approaches to defining digital transformation in government, reviews international literature and practices illustrating the experience in applying advanced digital technologies for planning, monitoring, and evaluating the results achieved by public administrations. The article concludes with proposals on the priorities for using digital technologies for further implementation of performance management practices.

The research demonstrates that the digital transformation of government is not an alternative to the performance management concept. Moreover, the advanced technologies may enable the solution of the problems identified in performance management implementation earlier. In particular, digital technologies facilitate minimizing the time lag between achieving the results and the data on such achievements, significantly increasing the amount of data available for planning, monitoring, and evaluating the performance, and minimizing the risk of data manipulation.

Keywords: digital transformation; governance; efficiency; effectiveness; evaluation; monitoring; performance public administration; planning.

Citation: Dobrolyubova, E.I. (2018). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam v ehpokhu tsifrovoy transformatsii: obzor zarubezhnogo opyta i perspektivy dlya Rossii [Performance Management in Public Administration in the Digital Era: Review of International Practices and Prospects for Russia]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 70–93 (in Russian).

REFERENCES

1. Bannister, F. & Connolly, R. (2014). ICT, Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research. *Government Information Quarterly*, vol. 31, no 1, pp. 119–128.

2. Berman, S.J. (2012). Digital Transformation: Opportunities to Create New Business Models. *Strategy and Leadership*, vol. 40, no 2, pp. 16–24.
3. Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, vol. 74, no 4, pp. 445–456.
4. Canberra Times (2016). *Smartphone app to target underperforming public service workers*. 24 August 2016. Available at: <https://www.canberratimes.com.au/public-service/dud-public-servants-theres-an-app-for-that-20160824-gqzxn.html> (accessed: 22 May, 2018).
5. Deloitte (2017). *Artificial Intelligence in Government. Using cognitive technologies to redesign public sector work – A Global Perspective*. Deloitte Centre for Government Insights.
6. Dobrolyubova, E., Yefremov, A. & Aleksandrov, O. (2017). Is Russia Ready for Digital Transformation? *Communications in Computer and Information Science*, vol. 745, pp. 431–444.
7. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. & Alexandrov, O.V. (2014). Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v ramkakh realizatsii administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii: na puti k sozdaniyu novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya [Implementation of the Performance Management as a Part of Administrative Reform in Russia: Towards the Creation of a New Model of Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 28–47.
8. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no 3, pp. 467–494.
9. Gray, J. & Rumpe, B. (2017). Models for the Digital Transformation. *Software & Systems Modeling*, vol. 16, no 2, pp. 307–308.
10. Janssen, M. & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance – Doing More with Less. *Government Information Quarterly*, vol. 30, pp. S1–S8. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003> (accessed: 1 October, 2018).
11. Korchagin, C. & Pol'shikov, B. (2018). Tsifrovaya ekonomika i transformatsiya mekhanizmov gosudarstvennogo upravleniya. Riski i perspektivy dlya Rossii. [Digital Economy and Transformation of Public Administration Mechanisms. Risks and Prospects for Russia]. *Svobodnaya mysl'*, vol. 1667, no 1, pp. 23–36.
12. Lindgren, I. & van Veenstra, A. F. (2018). Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation. In: *DGO '18 Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research*. Available at: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302> (accessed: 1 October, 2018).
13. Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, vol. 371: 20120382. Available at: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382> (accessed: 1 October, 2018).
14. Matt, C., Hess, T. & Benlian, A. (2015) Digital Transformation Strategies. *Business and Information Systems Engineering*, vol. 57, no 5, pp. 339–343.
15. Morozov, A.N. (2018). Al'ternativnye istochniki statisticheskoi informatsii kak osnova prinyatiya politicheskikh reshenii [Alternative Sources of Statistical Information as the Basis for Political Decision Making]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 50–70.
16. OECD (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD Publishing.

17. OECD (2016). *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*. Paris: OECD Publishing.
18. OECD (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
19. OECD (2018). *Embracing Innovation in Government. Global Trends 2018*. Paris: OECD Publishing.
20. Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M. & Sharov, A. (2018) Gosudarstvo kak platforma. (Kiber) gosudarstvo dlya tsifrovoi ekonomiki. Tsifrovaya transformatsiya [State as a Platform: Cyberstate for Digital Economy. Digital Transformation]. Moscow: CSR.
21. Pew Trusts (2017). *How States Engage in Evidence-Based Policymaking. A national assessment. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative*. Washington. Available at: http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf (accessed: 22 May, 2018).
22. Shah, H. & Malik, A. (2012) NPM is dead, long live NPM: The strategic shift in public sector discourse. *University of Hertfordshire Business School Working Paper*. Available at: <http://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/8435/S130.pdf?sequence=1> (accessed: 22 May, 2018).
23. Stolterman, E. & Croon Fors, A. (2004). Information Technology and the Good Life. In: *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice* (eds. Kaplan B., Truex D., Wastell D., Wood-Harper and A.T., DeGross J.). Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 687–692.
24. UK Government (2017). *UK Government Transformation Strategy 2017 to 2020*. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy#vision-and-objectives> (accessed: 22 May, 2018).
25. Viechnicki, P. & Eggers, W. (2017). *How Much Time and Money Can AI Save Government?* London: Deloitte University Press.
26. World Bank (2016). *Digital Government 2020. Prospects for Russia*. Available at: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (accessed: 22 May, 2018) (in Russian).
27. Yuzhakov, V.N., Alexandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova, E.N. (2014). Vnedrenie upravleniya po rezul'tatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoi vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dal'neishemu razvitiyu [Implementing Performance Management in Public Administration Activities: Intermediate Results and Proposals for Further Development]. Moscow: Delo Publishing, RANEPА.
28. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Klochkova, E.N. & Efremov, A.A. (2017). Gosudarstvennoe upravlenie v sfere stimulirovaniya razvitiya informatsionnykh tekhnologii: problemy i napravleniya sovershenstvovaniya [Public Governance of Information Technologies Development: Issues and Areas for Improvement]. *Zhurnal yuridicheskikh issledovaniy*, vol. 2, no 3, pp. 89–100.