МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ВЫГОД ОТ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ГРАЖДАН

УДК 351:004 *ГСНТИ*
ББК 66.3(2Рос),123с51 *Код ВАК 08.00.05*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-5-51-62

Е. И. Добролюбова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Москва, Россия
AuthorID: 514256

АННОТАЦИЯ:
И в России, и в зарубежных странах основным трендом повышения качества государственного управления является его цифровая трансформация. Однако ни в российской, ни в международной практике не выработаны единые подходы к оценке выгод от цифровизации государственного управления для его ключевых бенефициаров – граждан. В отсутствие таких подходов существуют риски переоценки положительного влияния цифровых технологий и недостаточного учета интересов граждан при реализации инициатив по цифровизации государственных органов. Настоящая статья призвана восполнить данный пробел.
В статье проанализированы используемые в международной практике индексы цифровизации государственного управления. Исходя из международных подходов и российской специфики обоснованы ключевые эффекты от цифровизации государственного управления для граждан, включающие повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг, обеспечение защиты законных прав и интересов граждан, минимизация рисков, связанных с цифровой трансформацией, повышение гражданской вовлеченности в государственное управление, а также сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством. Для оценки данных эффектов предложены показатели результативности и эффективности.
Использование предложенной в статье системы показателей позволит провести комплексную оценку выгод от цифровизации государственного управления для граждан и будет способствовать ориентации реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» на достижение конечных общественно значимых результатов.
Статья подготовлена в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ РАНХиГС в 2019 году.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
государственное управление; граждане; оценка; показатели; результативность; цифровизация; эффективность.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Елена Игоревна Добролюбова, кандидат экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, dobrolyubova-ei@ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Добролюбова Е. И. Методические подходы к оценке от выгод от цифровизации государственного управления для граждан // Вопросы управления. 2019. №5 (60). С. 51—62.

По оценке международных организаций, цифровая трансформация экономики в целом и государственного управления в частности предоставляет гражданам значительные «цифровые дивиденды» [1], ассоциируемые прежде всего с повышением качества и доступности государственных услуг, адаптацией процесса взаимодействия

© Е. И. Добролюбова, 2019

государства с гражданами в зависимости от их потребностей, повышением роли граждан в процессе проектирования и получения государственных услуг с использованием новых цифровых возможностей. Однако до настоящего времени в международной и российской практике не выработаны единые подходы для оценки конечных эффектов от цифровизации государственного управления для граждан. В отсутствие такой оценки возникают риски неэффективной реализации инициатив по цифровой трансформации государства, затраты на которые всеми сторонами – государством, бизнесом и гражданами, могут значительно превысить реально достигаемые результаты.

Целью настоящей статьи является выработка методических подходов для оценки конечных эффектов от цифровизации государственного управления для ее конечных бенефициаров – граждан. В статье проведен анализ зарубежной и российской практики оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления, обоснованы основные направления оценки влияния данного процесса на граждан и предложены показатели, на основе которых может проводиться такая оценка.

Оценка цифровизации государственного управления в интересах граждан: международные и российские подходы

В сфере цифровизации государственного управления в международной практике используется ряд комплексных показателей, наиболее значимым из которых является Индекс развития электронного правительства (EGDI), рассчитываемый ООН каждые 2 года для всех 193 стран-членов организации с 2001 года. Индекс основан на использовании как показателей, основанных на оценке национальных веб-сайтов, так и статистических показателей, характеризующих участие страны в информационном обществе, без которых эффект от развития электронного правительства был бы ограничен. В состав индекса с равным удельным весом включены три компонента:

- индекс онлайн-услуг (онлайн-обслуживания);
- индекс телекоммуникационной инфраструктуры;
- индекс человеческого капитала.

Оценка эффекта от цифровизации государственного управления осуществляется в рамках индекса онлайн-услуг (онлайн-обслуживания), рассчитываемый по результатам обследования национальных веб-сайтов на основе единой анкеты и оценивающий наличие (отсутствие) возможностей получения тех или иных государственных услуг (в основном, ориентированных на граждан) в электронном виде [2]. Индекс онлайн-услуг учитывается и в рамках других международных показателей, в том числе, в рамках Индекса готовности к сетевому обществу и глобальной оценки конкурентоспособности, рассчитываемых Всемирным экономическим форумом [3].

Международными организациями на регулярной основе рассчитываются и другие показатели, оценивающие уровень развития информационного общества, однако не выделяющие отдельно вопросы оценки цифровизации государственного управления вообще и для граждан в частности. К таким показателям относятся: Индекс развития ИКТ Международного союза электросвязи, учитывающий аспекты доступа к ИКТ, использования ИКТ гражданами и их навыки в сфере ИКТ [4], индекс глобальной кибербезопасности Международного союза электросвязи, учитывающий правовые, технические, организационные меры, предпринимаемые для противодействия киберугрозам, а также вопросы развития кадрового потенциала и кооперации [5].

Среди показателей, формируемых негосударственными институтами, наибольший интерес представляет Рейтинг цифрового правительства, рассчитываемый Университетом Васеда (Япония) совместно с Международной академией управления, предусматривающий оценку цифровизации государственного управления по 10 аспектам. Некоторые из этих аспектов связаны с оценкой развития значимых для граждан параметров цифровизации государственного управления. В частности, в составе рейтинга учитываются:

- онлайн-услуги (электронные закупки, электронные системы взаимодействия с налоговыми органами, таможенными органами, использование цифровых технологий в сфере здравоохранения, использование принципа «одного окна»);
- национальный портал (простота навигации, интерактивность, интерфейс, технические аспекты);

- электронное участие (механизмы электронного правительства, проведение консультаций, вовлечение граждан в процессы принятия решений);

- открытые данные (нормативно-правовая база, востребованность данных обществом, организация работы с открытыми данными) [6].

Тем не менее, и в рамках данного рейтинга, и в рамках иных проанализированных выше показателей и индексов не проводится оценка выгод от цифровизации государственного управления для граждан, в том числе, удовлетворенность граждан качеством цифровых государственных сервисов [7]. Отсутствуют надежные межстрановые сопоставления, которые позволяли бы оценить экономию времени и иных ресурсов в связи с цифровизацией государственного управления [8], влияние процессов цифровизации на повышение качества исполнения государственных функций и государственных услуг. Такой подход может стимулировать «цифровизацию ради цифровизации», а это одна из «ловушек» цифрового государственного управления [9].

В российской практике подходы к оценке эффектов от цифровизации для всех заинтересованных сторон, в том числе, для граждан также находятся в стадии становления. Так в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» предусмотрены показатели, отражающие востребованность цифрового взаимодействия граждан и государства (показатель «доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде»), а также отдельные аспекты качества цифровых сервисов (в частности, их соответствие цифровой модели, которая на сегодняшний день не утверждена; доля отказов в предоставлении государственных услуг). В рамках работы по дальнейшей цифровизации процессов оказания государственных услуг и созданию суперсервисов в 2019 г. были разработаны и утверждены на заседании президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности «Типовые целевые показатели оптимизации государственных и муниципальных услуг на основе расширенного использования информационных технологий», в составе которых предусмотрен показатель, характеризующий временные издержки заявителей при обращении за оказанием государственных услуг («время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг»). Однако до настоящего времени системная оценка выгод граждан как с точки зрения повышения качества услуг, так и с точки зрения сокращения финансовых и временных затрат, связанных с взаимодействием с государством, не проводится. В отсутствие такой оценки есть риск недостижения ожидаемых положительных эффектов от цифровизации государственного управления.

Основные направления оценки выгод от цифровизации государственного управления для граждан

В недавнем исследовании ОЭСР по вопросам влияния цифрового государственного управления на благополучие граждан выделены три ключевых направления, в рамках которых такое влияние может быть максимизировано. Так государственным органам рекомендуется быть:

- «отзывчивыми» (на основе вовлечения граждан в процесс разработки и реализации государственной политики; обеспечения проактивного оказания услуг; разработки процессов оказания услуг исходя из потребностей граждан);

- «защищающими» (на основе обеспечения защиты граждан от внешних угроз и оказания безопасных услуг; обеспечения доверия в цифровом обществе; совершенствования государственного регулирования, не ограничивающего технологическое развитие);

- «стоящими доверия» (на основе достижения баланса между онлайн-безопасностью и демократическими свободами; оказания высококачественных и надежных государственных услуг, адаптируемых к потребностям пользователей на основе использования механизмов «обратной связи», обеспечения прозрачности деятельности) [10].

Таким образом, среди ключевых эффектов цифровизации государственного управления для граждан эксперты ОЭСР выделяют качество оказываемых государ-

ственных услуг; повышение вовлеченности граждан в выработку, мониторинг и реализацию государственной политики (в широком смысле, как повышение гражданской вовлеченности), а также обеспечение безопасности и доверия в цифровой среде.

В российском контексте целесообразно выделить еще три значимых эффекта от цифровизации государственного управления для граждан:

- повышение доступности государственных и муниципальных услуг: данный эффект особенно важен в связи с особенностями расселения населения (в т.ч. низкой плотностью населения, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке), а также значительной численностью социальных групп с особыми потребностями;

- обеспечение защиты своих законных прав и интересов как на основе внесудебных механизмов (в т.ч. путем обращения в государственные контрольно-надзорные органы), так и в судебном порядке;

- снижение административных издержек при обращении в государственные органы в тех или иных жизненных ситуациях: данный эффект важен с учетом значительной доли бедного населения и тенденцией к снижению реальных располагаемых доходов населения в течение последних лет.

С учетом вышеизложенного, представляется целесообразным выделить 6 основных групп эффектов цифровизации государственного управления для граждан:

- повышение доступности государственных и муниципальных услуг;

- повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг;

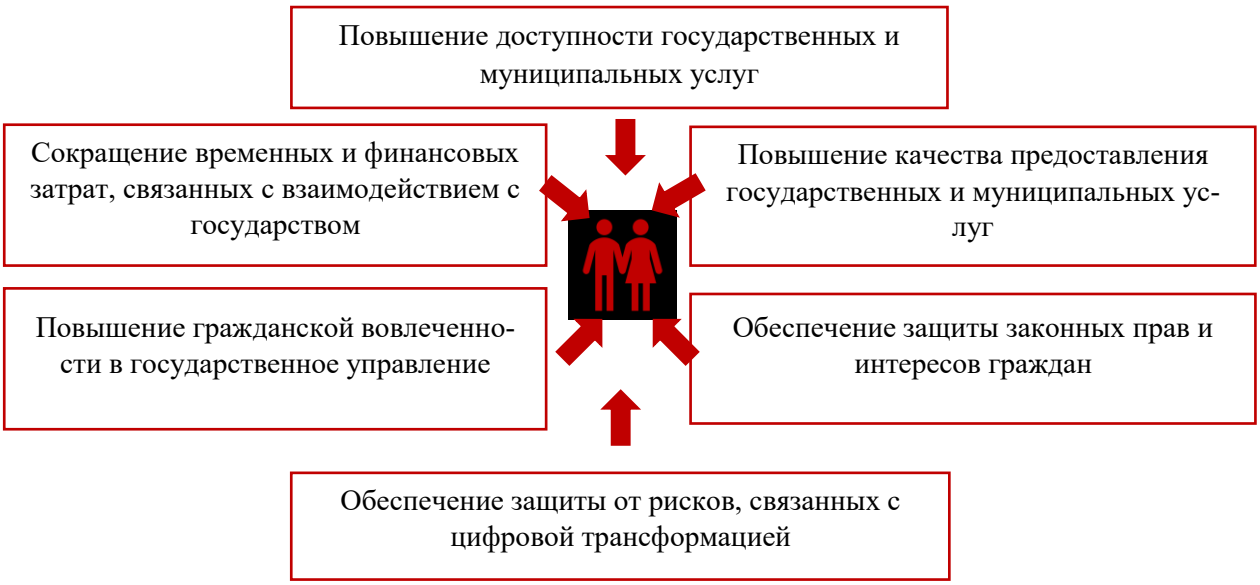
- обеспечение защиты законных прав и интересов граждан;

- обеспечение защиты от рисков, связанных с цифровой трансформацией;

- повышение гражданской вовлеченности в государственное управление;

- сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством (Рис. 1).

.



Источник: составлено автором

Рисунок 1. Ключевые эффекты от цифровизации государственного управления для граждан

Для оценки каждого из выделенных эффектов необходимо использование количественных показателей результативности и эффективности

Предложения по показателям результативности и эффективности, характеризующим эффекты цифровизации государственного управления для граждан

Прямым следствием цифровой трансформации государственного управления должно стать повышение доступности государственных и муниципальных услуг (в т.ч. государственных и муниципальных административных услуг и услуг бюджетных учреждений в сфере образования, здравоохранения и т.д. на основе использования цифровых технологий): предоставляемые в

электронном виде цифровые государственные и муниципальные услуги и сервисы не зависят от места нахождения гражданина, не требуют его личного присутствия на тех или иных этапах, должны реализовываться в проактивном режиме, что особенно значимо для социально уязвимых групп населения (лиц с низким уровнем доходов, граждан с ограниченными возможностями, находящихся в трудной жизненной ситуации и т.д.). В условиях постоянного роста доступности для граждан сети Интернет (по данным за 2018 г., число абонентов мобильного широкополосного доступа в Интернет на 100 человек населения достигло 86,2, что в 1,8 раз выше уровня 2011 г.; доля домохозяйств, имеющих доступ в Интернет составила 76,6 % , а численность пользователей Интернет достигла 81 %) переход к электронному взаимодействию с государственными органами и учреждениями может существенно повысить доступность государственных и муниципальных, в т.ч. бюджетных, услуг.

В паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» (далее – «федеральный проект» конкретные показатели, характеризующие динамику доступности государственных и муниципальных услуг за счет цифровой трансформации (а не фактической востребованности, оцениваемой на основе показателя «доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде») отсутствуют. Косвенно данный параметр оценивается на основе показателей доступности сети Интернет (показатель «Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет») и показателей перевода в целевое состояние приоритетных государственных услуг (показатель «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации»). При этом достижению эффекта по повышению доступности государственных и муниципальных услуг для граждан способствует реализация комплекса мероприятий федерального проекта, направленных как на разработку и утверждение нормативно-правовой и методической базы развития суперсервисов, развитие инфраструктуры цифрового правительства, так и на реализацию цифровой трансформации по отдельным значимым государственным услугам в социальной сфере.

Для обеспечения комплексной оценки результативности цифровизации госуправления в части повышения доступности государственных и муниципальных услуг предлагается использовать показатель «оценка гражданами доступности государственных и муниципальных услуг (в целом и по социальным группам граждан)». Данный показатель позволяет определить уровень доступности государственных и муниципальных услуг (административных услуг и услуг бюджетных учреждений) в целом и в разрезе отдельных социальных групп. При оценке особое внимание должно уделяться социально уязвимым группам риска (граждане с низким уровнем дохода; находящиеся в трудной жизненной ситуации и т.д.) и гражданам с особыми потребностями (в т.ч. инвалидам). Основным источником данных для расчета показателя могут являться социологические опросы, в том числе, проводимые с использованием информационных технологий (на портале государственных и муниципальных услуг; в социальных сетях и т.д.), а также с использованием возможностей Федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ), создание и обеспечение функционирования которого предусмотрено федеральным проектом.

Наряду с расширением доступности государственных и муниципальных услуг важным эффектом цифровой трансформации для граждан является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и, соответственно, рост удовлетворенности граждан.

В паспорте федерального проекта предусмотрено 2 показателя, характеризующих качество предоставления госуслуг в электронном виде: «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации (предоставление без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн (в автоматическом режиме), проактивно)» и «Доля отказов при предоставлении приоритетных государственных услуг и сервисов от числа отказов в 2018 году». Отдельные показатели также предусмотрены в рамках типовых

целевых показателей цифровизации государственных услуг, в том числе:

- «время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг»;

- «регламентное время оказания государственных и муниципальных услуг (от регистрации заявления до принятия решения)»;

- «доля заявлений на получение государственных и муниципальных услуг, рассмотренных ведомствами с нарушением регламентного срока» [80].

В то же время, в отличие от практики ряда зарубежных стран (например, Сингапура), в составе показателей отсутствует оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В такой ситуации при переходе к оказанию государственных (муниципальных) услуг в электронном виде по умолчанию (как это реализовано в некоторых странах-лидерах развития цифрового государственного управления, например, в Дании) существуют риски снижения качества государственных и муниципальных услуг, роста издержек заявителей, связанных с необходимостью оплаты использования цифровой инфраструктуры (например, оплаты изготовления электронной цифровой подписи и обновления соответствующих сертификатов и т.д.). Автоматизация действующих процедур без оптимизации бизнес-процессов с учетом цифровых возможностей может привести к закреплению неэффективных процессов вместо их отмены или рационализации.

В этой связи в состав показателей федерального проекта рекомендуется включить показатель «удовлетворенность граждан качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов». Данный показатель позволяет оценить качество предоставления трансформируемых в рамках федерального проекта государственных услуг и сервисов с позиции их получателей. Для получения объективной картины представляется целесообразным сопоставлять результаты оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления приоритетных услуг с оценкой гражданами качества предоставления аналогичных государственных услуг в традиционном формате (при личном обращении в орган власти либо в МФЦ). Следует отметить, что ранние социологические исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг свидетельствовали о том, что удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг, оказанных полностью в электронном виде, в т.ч. в режиме онлайн, была выше, чем удовлетворенность граждан качеством предоставления аналогичных услуг иными способами [11]. Основными источниками данных для формирования показателя являются:

- социологические опросы получателей государственных услуг, в т.ч. в рамках системы «Ваш контроль»;

- репрезентативные социологические опросы населения по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг (в т.ч. в рамках Федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ)).

Для оценки степени актуальности технологий, используемых в рамках цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг, рекомендуется использовать показатель «доля государственных и муниципальных услуг, оказываемых в режиме онлайн, в общем числе оказанных государственных и муниципальных услуг». Данный показатель отражает, в какой степени сервисы государственных и муниципальных органов полностью автоматизированы и используют современные прорывные технологии при их предоставлении. Показатели, отражающие охват онлайн-услугами, используются и в зарубежной практике (в частности, в странах ЕС). Источником информации для показателя могут служить административные данные, характеризующие число трансакций онлайн и общее число трансакций по оказанию государственных и муниципальных услуг.

Важным эффектом цифровизации государственного управления для граждан должно стать упрощение защиты законных прав и интересов граждан (снижение издержек на доступ к информации, юридическую защиту своих законных прав и интересов, в т.ч. в судах). Достижению такого

эффекта способствуют реализуемые мероприятиями в рамках развития цифрового правосудия, а также предусмотренные федеральным проектом задачи, связанные с совершенствованием механизмов сбора и рассмотрения жалоб и обращений граждан (что является частью процедур досудебного обжалования).

В действующей редакции федерального проекта (от 04.06.2019) показатели, характеризующие результативность и (или) эффективность по данному направлению, отсутствуют. В этой связи представляется целесообразным использовать в целях мониторинга и оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления для граждан следующие показатели:

- удовлетворенность граждан качеством рассмотрения жалоб и обращений в государственные органы и органы местного самоуправления;

- средний срок рассмотрения обращений граждан, поступающих в электронном виде;

- средние издержки граждан при защите охраняемых законом ценностей от рисков.

Показатели, отражающие сроки рассмотрения жалоб и обращений граждан, а также удовлетворенность граждан качеством рассмотрения жалоб и обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, могут быть рассчитаны на основе данных разрабатываемой в рамках федерального проекта единой системы по работе с обращениями граждан в государственные органы. Для оценки издержек граждан по защите своих законных прав и интересов необходимо организовать сбор дополнительных данных с использованием социологических методов (при этом в рамках опросов могут использоваться данные социальных сетей). При расчете необходим о учитывать издержки граждан, связанные с досудебной и судебной защитой своих законных прав и интересов, при этом важно определить как частоту таких издержек (по отношению к числу случаев обжалования), так и средний размер издержек граждан. В составе издержек могут учитываться как денежные расходы, так и иные виды издержек (прежде всего, временные).

Цифровая трансформация взаимодействия граждан и государства связана не только с выгодами, но и с рисками для ее участников. Поэтому важным аспектом оценки результативности цифровизации государственного управления является обеспечение адекватного уровня защиты неприкосновенности личной жизни и персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией.

Следует отметить, что в составе федерального проекта основным мероприятием, влияющим на безопасность в цифровой среде, является развитие и обеспечение функционирования единой системы идентификации и аутентификации. Основные мероприятия, направленные на обеспечение информационной безопасности, предусмотрены в составе иного федерального проекта – «Информационная безопасность». На уровне национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрен показатель, характеризующий надежность государственных информационных систем («средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак, ч»). В составе федерального проекта «Информационная безопасность» показатели в основном ориентируются на оценку использования отечественного оборудования и программного обеспечения, а также на оценку подготовки кадров в сфере информационной безопасности. Однако данные показатели не отражают фактический уровень кибербезопасности граждан в цифровой экономике, в том числе, при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и учреждениями. Важно отметить, что в целом защита персональных данных является проблемной для большей части российского населения: по данным опроса, проведенного РАНХиГС в 2019 г., лишь 31,7 % граждан считает достаточным уровень защищенности от угроз нарушения неприкосновенности личной жизни, рисков причинения вреда имуществу в связи с несанкционированным распространением персональных данных) [12].

В этой связи представляется целесообразным использовать следующие показатели, характеризующие уровень защиты неприкосновенности личной жизни и персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией:

- оценка гражданами надежности защиты данных при получении государственных

цифровых услуг (возможные источники данных: опросы получателей государственных услуг (в т.ч. с использованием ресурсов ФТЦ);

- доля граждан, оценивающих уровень защищенности неприкосновенности личной жизни и персональных данных как достаточный (источник данных: репрезентативные социологические опросы населения);

- доля граждан, сталкивавшихся с несанкционированным использованием персональных данных (источник данных: репрезентативные социологические опросы населения);

- доля граждан, не использующих сеть Интернет по соображениям безопасности (статистический показатель, рассчитывается Росстатом на основе данных формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей» (годовая));

- частота случаев киберпреступлений (мошенничества и др.), связанных с идентификацией личности гражданина в электронном виде, на 100 тыс. чел. населения (показатель может быть рассчитан на основе статистических данных правоохранительных органов).

Одним из ключевых отличий этапа цифровой трансформации от предыдущих этапов развития электронного правительства является изменение роли граждан во взаимодействии с государством: если раньше они рассматривались как пассивные «получатели услуг», то в цифровую эпоху граждане рассматриваются как непосредственные участники в осуществлении государственных функций. Важно отметить, что такое участие не сводится к «обратной связи» о качестве государственных услуг или пассивному изучению государственных информационных ресурсах. Без участия граждан невозможна реализация таких основанных на цифровых технологиях задач как предиктивная аналитика и экспериментальное государственное регулирование, дистанционный мониторинг и оценка результатов реализации проектов и программ [13]. В этой связи важным эффектом от цифровизации государственного управления с позиции граждан является повышение гражданской вовлеченности в государственное управление (повышение прозрачности деятельности органов государственного управления, расширение возможностей участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий).

В федеральном проекте в рамках повышения прозрачности деятельности органов власти предусмотрено решение задачи по «обеспечению возможности доступа пользователей в модели «одного окна» посредством единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) к информации, созданной органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами государственных внебюджетных фондов в пределах своих полномочий, а также к иной общедоступной информации, в том числе с использованием единого стандарта визуально-графического оформления и единых инструментов информационно-контентного наполнения». Повышение гражданской вовлеченности в государственное управление также может быть реализовано в рамках других задач федерального проекта, хотя в целом акцент на расширение участия граждан в выработке и реализации государственной политики в составе федерального проекта недостаточен. В частности, граждане рассматриваются в основном с позиций парадигмы «электронного правительства» (т.е. как получатели услуг, инициаторы жалоб и обращений). Поддержка активного гражданского участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий напрямую в составе задач не заявлена, что ограничивает потенциал достижения данного эффекта цифровой трансформации госуправления.

Для обеспечения оценки наличия (отсутствия) эффекта по повышению гражданской вовлеченности в государственное управления предлагается использовать следующие показатели:

- индекс открытости, полезности и повторного использования государственных данных может быть рассчитан по методологии ОЭСР[14], что обеспечит сопоставимость данных со странами-членами ОЭСР. Преимуществом данного подхода является

тот факт, что при оценке открытости учитывается не только факт публикации той или иной информации на государственных информационных ресурсах, но и востребованность (полезность) данной информации и масштаб ее вторичного использования. И если по первому параметру в России достигнут существенный прогресс, то полезность и востребованность открытых данных ниже, чем в зарубежных странах;

- доля граждан, вовлеченных в выработку, мониторинг, оценку результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий (показатель может быть рассчитан на основе административных данных по использованию Единой системы идентификации и аутентификации).

Приведенные выше показатели, в основном, характеризуют эффект цифрового государственного управления для граждан с точки зрения результативности – т.е. создания условий для достижения лучших результатов. С позиции эффективности ключевым эффектом цифровизации государственного управления для граждан должно стать сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях.

В паспорте проекта показатели, оценивающие динамику временных и финансовых затрат граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях, отсутствуют (имеются только показатели, отражающие востребованность получения услуг в электронной форме и долю заявлений, в удовлетворении которых отказано). В составе «типовых целевых показателей» есть показатель, отражающий уровень временных издержек заявителей: «Время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг».

В этой связи рекомендуется включить в состав показатель «оценка административных издержек граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях». Предлагаемый показатель может рассчитываться в целом по всем основным жизненным ситуациям и отдельно по каждой основной жизненной ситуации. В составе административных издержек целесообразно учитывать следующие:

- финансовые затраты на уплату государственных пошлин, иных обязательных платежей, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг в зависимости от конкретной жизненной ситуации (Fo);

- финансовые затраты заявителя, связанные с подготовкой документов, реализацией иных обязательных требований для получения государственных и муниципальных услуг в конкретной жизненной ситуации (например, расходы на оформление электронной подписи; на нотариальное заверение документов; на изготовление копий документов и фотографий и т.д.) (Fd);

- временные затраты, связанные с обращением за государственными и муниципальными услугами в конкретной жизненной ситуации, включающие время, необходимое для представления документов в электронном виде либо для личных обращений (T), часов.

Таким образом, совокупные издержки могут быть определены по формуле:

$C = Fo + Fd + T \times W$, где W – средняя начисленная заработная плата в час.

При расчете административных издержек учитываются как разовые издержки (например, связанные с получением электронной подписи), однократно за отчетный период, так и издержки, связанные с конкретным обращением. Показатель может рассчитываться как на основе административных данных, статистической информации и тарифов, так и на основе данных социологических исследований.

В качестве источников данных могут выступать:

- сведения об исполнении бюджета (в части доходов от государственных пошлин, сборов);

- утвержденные тарифы и статистические данные о средних ценах на оказание услуг;

- данные информационных систем о средних трудозатратах на заполнение заявлений, представление иных сведений в электронном виде;

- административные данные о среднем времени ожидания в очереди;

- утвержденные средние показатели временных издержек при обращении за го-

сударственными (муниципальными) услугами.

Сокращение временных и, соответственно, финансовых издержек граждан, связанных с взаимодействием с государством, позволит оценить экономический эффект от цифровизации государственного управления.

В целом, представляется, что успешная реализация инициатив по цифровизации государственного управления требует модернизации используемых подходов к оценке ее эффектов для всех заинтересованных сторон и прежде всего – для граждан. Основными направлениями оценки выгод от цифровой трансформации государства для граждан являются повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг, обеспечение защиты законных прав и интересов граждан, минимизация рисков, связанных с цифровой трансформацией, повышение гражданской вовлеченности в государственное управление, а также сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством. Использование предложенных в статье показателей результативности и эффективности позволит провести комплексную оценку эффекта от цифровизации государственного управления для граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. World Bank: Digital Dividends. World Development Report (2016). [электронный ресурс]. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf (дата обращения 12.04.2019)

2. ООН. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Организация объединенных наций. Нью-Йорк, 2018.

3. World Economic Forum. Global Information Technology Report 2016. [электронный ресурс]. URL: http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=RUS (дата обращения 12.04.2019)

4. ICT Development Index 2017. [электронный ресурс]. URL: https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html (дата обращения 12.04.2019).

5. ITU. Global Cybersecurity Index 2018. [электронный ресурс]. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/draft-18-00706_Global-Cybersecurity-Index-EV5_print_2.pdf (дата обращения 12.04.2019).

6. The 14th Waseda – IAC International Digital Government Rankings 2018 Report. [электронный ресурс]. URL: http://iacio.org/iacio2018/wp-content/uploads/2019/02/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report-2.pdf#page=85&zoom=100,0,96 (дата обращения 12.04.2019)

7. Máchová R., Lněnička M. Reframing. E-Government Development Indices with Respect to New Trends in ICT // Review of Economic Perspectives – Národohospodářský Obzor. 2015. Vol. 15. No. 4. P. 383-411.

8. Сидоренко Э. Л., Барциц И. Н., Хисамова З. И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93–114

9. Камолов С.Г. Государственное управление в цифровую эпоху. [электронный ресурс]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (дата обращения 12.04.2019)

10. Welby B. The impact of digital government on citizen wellbeing. OECD Working Papers on Public Governance. 2019. No. 32.

11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг: результаты мониторинга 2014 года. М., «Дело». 2015.

12. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71-92.

13. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., «Дело». 2019.

14. Lafortune G., Ubaldi B. OURdata Index: Methodology and results // OECD Working Papers on Public Governance. 2017. No. 30

METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE BENEFITS OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION FOR CITIZENS

E. I. Dobrolyubova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

ABSTRACT:
Both in Russia and abroad, the main trend in improving the quality of public administration is its digital transformation. However, neither Russian nor international practice has developed common approaches to assessing the benefits of public administration digitalization for its key beneficiaries - citizens. In the absence of such approaches, there are risks of overestimating the positive impact of digital technologies and insufficient consideration of the interests of citizens in the implementation of initiatives for public authorities' digitalization. This article is intended to fill this gap.
The article analyzes the indices of digitalization of public administration used in international practice. Proceeding from international approaches and Russian specifics, the key effects of the public administration digitalization for citizens are justified, including increasing the availability and quality of public and municipal services, ensuring the protection of legal rights and interests of citizens, minimizing the risks associated with digital transformation, increasing civic involvement in public administration, as well as reducing the time and financial costs associated with interaction with the state. To evaluate these effects, performance and efficiency indicators are proposed.
The use of the system of indicators proposed in the article will allow for a comprehensive assessment of the benefits of public administration digitalization for citizens and will help to focus the implementation of the Federal project "Digital public administration" to achieve the final socially significant results.
The article was prepared as part of the national task for the implementation of research papers of RANEPA In 2019.

KEYWORDS:
public administration; citizens; evaluation; indicators; performance; digitalization; efficiency.

AUTHORS' INFORMATION:
Elena I. Dobrolyubova, Cand. Sci. (Economical), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
82, Vernadskogo ave., Moscow, 119571, Russia, dobrolyubova-ei@ranepa.ru.

FOR CITATION: Dobrolyubova E. I. Methodological approaches to assessing the benefits of public administration digitalization for citizens // Management Issues. 2019. №5 (60). P. 51—62.

REFERENCES

1. World Bank: Digital Dividends. World Development Report (2016). [e-resource]. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf (date of reference 12.04.2019)
2. UN. UN study: e-government 2018. United Nations. New York, 2018. [OON. Issledovanie OON: elektronnoe pravitel'stvo 2018. Organizatsiya ob"edinennykh natsiy. N'yu-York, 2018.] – (In Rus.).
3. World Economic Forum. Global Information Technology Report 2016. [e-resource]. URL: http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=RUS (date of reference 12.04.2019)
4. ICT Development Index 2017. [e-resource]. URL: https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html (date of reference 12.04.2019).
5. ITU. Global Cybersecurity Index 2018. [e-resource]. URL:

https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/draft-18-00706_Global-Cybersecurity-Index-EV5_print_2.pdf (date of reference 12.04.2019).

6. The 14th Waseda – IAC International Digital Government Rankings 2018 Report. [e-resource]. URL: http://iacio.org/iacio2018/wp-content/uploads/2019/02/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report-2.pdf#page=85&zoom=100,0,96 (date of reference 12.04.2019)

7. Máchová R., Lněnička M. Reframing. E-Government Development Indices with Respect to New Trends in ICT // Review of Economic Perspectives – Národohospodářský Obzor. 2015. Vol. 15.

8. Sidorenko E. L., Bartsits I. N., Khisamova Z. I. Efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects // Issues of state and municipal administration. 2019. No. 2. P. 93–114 [Sidorenko E. L., Bartsits I. N., Khisamova Z. I. Effektivnost' tsifrovogo gosudarstvennogo upravleniya: teoreticheskie i prikladnye aspekty // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2019. № 2. S. 93–114] – (In Rus.).

9. Kamolov S.G. Government in the digital age. [e-resource]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (date of reference 12.04.2019) [Kamolov S.G. Gosudarstvennoe upravlenie v tsifrovuyu epokhu. [elektronnyy resurs]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (data obrashcheniya 12.04.2019)] – (In Rus.).

10. Welby B. The impact of digital government on citizen wellbeing // OECD Working Papers on Public Governance. 2019. No. 32.

11. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Satisfaction of citizens with the quality of administrative state and municipal services: 2014 monitoring results. M., "Case". 2015. [Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Udovletvorennost' grazhdan kachestvom administrativnykh gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: rezul'taty monitoringa 2014 goda. M., «Delo». 2015.] – (In Rus.).

12. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Reform of state control and supervision: assessment from the position of citizens // Issues of state and municipal government. 2019. No 2. P. 71-92. [Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Reforma kontrol'no-nadzornoy deyatel'nosti gosudarstva: otsenka s pozitsii grazhdan // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2019. № 2. S. 71-92.] – (In Rus.).

13. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Talapina E.V., Startsev Y.Yu. The digital future of governance by results. M., "Case". 2019. [Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Talapina E.V., Startsev Ya.Yu. Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam. M., «Delo». 2019.] – (In Rus.).

14. Lafortune G., Ubaldi B. OURdata Index: Methodology and results // OECD Working Papers on Public Governance. 2017. No. 30.