

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Е.И. Добролюбова, А.Н. Старостина

Москва 2020

Авторы: Добролюбова Елена Игоревна - в.н.с., зам. директора Центра технологий государственного управления ЦТГУ ИПЭИ РАНХиГС, к.э.н. (dobrolyubova-ei@ranepa.ru)
Старостина Александра Николаевна – м.н.с. Центра технологий государственного управления ЦТГУ ИПЭИ РАНХиГС (starostina-an@ranepa.ru)

Добролюбова, Е.И., Старостина, А.Н.

Оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления / Е.И. Добролюбова., А.Н. Старостина М.: 2020. – 61 с.

В научном докладе приведены итоги оценки результативности и эффективности цифровизации российского государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Выявлены основные эффекты от цифровизации государственного управления для граждан, бизнеса и государства. Значительное внимание уделено рискам цифровизации государственного управления, в том числе, вопросам асимметричного влияния цифровой трансформации на параметры качества государственного управления.

В докладе предложен авторский подход к оценке цифровизации взаимодействия государства и граждан и показаны межрегиональные различия по уровню развития такого взаимодействия.

Научный доклад подготовлен в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ на 2020 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 Оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на федеральном уровне	7
1.1 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции граждан	7
1.2 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции бизнеса	16
1.3 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции государства	23
2 Оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на региональном уровне	27
2.1 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции граждан	27
2.2 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции бизнеса	45
2.3 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления для государства	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	61

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

АИС	– автоматизированная информационная система
ГИС	геоинформационные системы
ГИС ГМП	– Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах
ЕАО	– Еврейская автономная область
ЕПГУ	– Единый портал государственных услуг
ЕС	– Европейский Союз
ЕСИА	– Единая система идентификации и аутентификации
ИКТ	– информационно-коммуникационные технологии
ИНН	– индивидуальный номер налогоплательщика
ИП	– индивидуальный предприниматель
ККТ	– контрольно-кассовая техника
КНД	– контрольно-надзорная деятельность
КЧР	– Карачаево-Черкесская Республика
МВД	– Министерство внутренних дел Российской Федерации
МФЦ	– многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг
МЧС	– Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НАО	– Ненецкий автономный округ
НИУ ВШЭ	– Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
НП	– национальный проект
НПА	– нормативный правовой акт
ООН	– Организация Объединенных Наций
ОРВ	– оценка регулирующего воздействия
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ПФР	– Пенсионный фонд Российской Федерации
СНИЛС	страховой номер индивидуального лицевого счёта
ФНС	– Федеральная налоговая служба
ФО	– федеральный округ

- ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти
- ХМАО – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
- ЭЦП – электронная цифровая подпись
- ЯНАО – Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

С цифровизацией связываются основные надежды в сфере повышения качества государственного управления как в России, так и за рубежом. В нашей стране цифровизация государственного управления является частью Стратегии развития информационного общества [1] и осуществляется с использованием проектных методов в рамках реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» и проектов на региональном уровне. Цифровизация государственного управления является и важным приоритетом достижения национальной цели по развитию цифровой экономики, предусматривающей достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления и увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов [2].

Важно отметить, что внедрение цифровых технологий в государственное управление не является самоцелью. Конечные результаты цифровизации государства связаны с повышением качества государственного управления, в том числе, его результативности и эффективности для всех групп бенефициаров – граждан, бизнеса и государства. В этой связи важно обеспечить регулярный мониторинг и оценку такого влияния.

В научном докладе представлена оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на федеральном и региональном уровнях, в том числе, рассмотрена практика цифровизации государственного управления в условиях реализации ограничительных мер, направленных на минимизацию распространения коронавирусной инфекции.

Информационной базой исследования явились официальные статистические данные, публикации международных организаций, результаты зарубежных и отечественных исследований в сфере развития цифрового государственного управления.

Методической основой исследования является разработанная в 2019 г. РАНХиГС система планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления [3].

Результаты исследования могут быть использованы заинтересованными органами государственной власти при дальнейшей реализации мероприятий по цифровизации государственного управления.

1 Оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на федеральном уровне

1.1 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции граждан

Основные эффекты от цифровизации государственного управления для граждан связаны с повышением доступности и качества государственных услуг, повышением защищенности охраняемых законом ценностей, в том числе, законных прав и интересов граждан, за счет внедрения технологий дистанционного контроля и за счет повышения результативности и эффективности рассмотрения жалоб и обращений граждан в электронном виде, снижения издержек, связанных с защитой своих прав и интересов), повышением гражданской вовлеченности в государственное управление и сокращением затрат, связанных с взаимодействием с государством. При оценке эффектов от цифровизации государственного управления для граждан необходимо учитывать и риски, связанные с нарушением неприкосновенности личной жизни и персональных данных, возможной дискриминацией прав граждан при внедрении автоматизированных алгоритмов (в т.ч. технологий искусственного интеллекта), а также риски мошенничества, связанные с несанкционированным использованием персональных данных.

Ключевые эффекты цифровизации государственного управления для граждан традиционно связываются с повышением доступности и качества государственных и муниципальных услуг.

В условиях пандемии и принятых в связи с ней ограничительных мер доступность «традиционных» каналов оказания государственных и муниципальных услуг резко сократилась. В 11 российских регионах многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) прекратили свою работу полностью; еще в 10 субъектах РФ МФЦ работали только на выдачу результатов государственных услуг и по экстренным ситуациям. В остальных 64 субъектах РФ МФЦ прекратили работу частично (с сохранением «дежурных» центров и окон).

В целом по стране в первую нерабочую неделю (с 30.03 по 05.04) число обращений в МФЦ сократилось с 3 млн. в неделю до 94 тыс.; в последующие недели отмечен рост числа обращений до 300 тыс. в неделю¹, что, тем не менее, в 10 раз ниже уровня, фиксировавшегося до введения ограничений.

¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/materialMedia/view/394> (дата обращения 01.10.2020).

При этом не все услуги могут быть предоставлены онлайн (в системе Росреестра, например, по данным официального сайта такая возможность предусмотрена только для 2-х государственных услуг из 15¹).

В условиях резкого сокращения «традиционных каналов» оказания государственных и муниципальных услуг ожидаемо возросла роль цифровых каналов взаимодействия.

Так, в Москве ряд услуг (например, по оформлению полиса обязательного медицинского страхования, расчету и перерасчету жилищно-коммунальных платежей, предоставлению информации жилищного учета, выписки из Единого государственного реестра недвижимости, услуги ФНС России, ПФР) в период реализации повышенных мер готовности были доступны только в электронном виде.

Рост востребованности цифровых государственных услуг фиксирует и статистика числа зарегистрированных пользователей Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА). Если на конец 2019 г. число зарегистрированных пользователей ЕСИА составляло 103 млн. граждан, то на начало мая 2020 г. – уже 112,4 млн. граждан².

Некоторые виды государственных услуг (например, выдача сертификата на материнский капитал) были в ускоренном режиме переведены полностью в электронный вид. В кратчайшие сроки в цифровой форме были реализованы новые виды государственных услуг в сфере социальной поддержки населения, например, по предоставлению выплат семьям с детьми.

Востребованность данных мер иллюстрируется пиковыми нагрузками на Единый портал государственных услуг (ЕПГУ). Так, после объявления Президентом Российской Федерации решения об осуществлении выплат семьям с детьми от 3 до 16 лет 11 мая недельное число обращений на ЕПГУ составило 12,6 млн. (для сравнения, число обращений за всеми видами государственных и муниципальных услуг через ЕПГУ и МФЦ до карантина не превышало 7 млн.)³.

Перестройка каналов оказания государственных услуг не всегда проходила гладко. Так, на фоне перехода к электронному взаимодействию существенно возросли сроки регистрации сделок с недвижимостью, в том числе, в связи с проблемами межведомственного взаимодействия⁴. Технические сбои отдельных региональных

¹ URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/perechen-okazyvaemykh-uslug/> (дата обращения 01.10.2020).

² URL: <https://sc-new.minsvyaz.ru/> (дата обращения 01.10.2020).

³ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/615> (дата обращения 01.10.2020).

⁴ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4320671> (дата обращения 01.10.2020).

порталов фиксировались в периоды массовых обращений за государственными услугами (в частности, для оформления пропусков)¹, что, впрочем, характерно и для других стран².

Получение государственных услуг в электронном виде стало проблемой и для граждан, у которых отсутствует стандартная или подтвержденная учетная запись на Портале государственных услуг и отсутствует СНИЛС.

Так, оперативное (день в день) подтверждение учетной записи возможно лишь при наличии мобильных приложений ряда банков, либо при наличии электронной подписи³.

На период самоизоляции предполагалось, что СНИЛС можно получить в территориальном отделении ПФР, при этом, например, чтобы записаться на прием в ПФР через Интернет, требуется указать СНИЛС(!). Очный способ получения СНИЛС не подходит и для граждан, находящихся в зарубежных странах. Как следствие, в таких случаях невозможно зарегистрироваться на Едином портале государственных услуг, в том числе, в целях последующего обращения за эвакуацией на территорию Российской Федерации. Косвенно проблема получения СНИЛС подтверждается и тем, что для ряда государственных услуг (например, для получения пособий на детей до трех лет) требование о предоставлении СНИЛС в заявлении было отменено.

Для обеспечения ускоренной цифровизации государственных и муниципальных услуг были отменены требования о предоставлении гражданами документов, подтверждающих их право на получение пособий и выплат. Соответствующие сведения предоставляются, в том числе, региональным органам власти на основе межведомственного взаимодействия⁴.

Тем не менее, значительный рост востребованности цифровых государственных услуг в период пандемии показывает, что в подавляющем большинстве случаев цифровизация позволила обеспечить доступность государственных услуг в период самоизоляции граждан.

При этом важно учитывать, что не все массовые социально значимые государственные и муниципальные услуги для граждан в настоящее время доступны в электронном виде. Так, в соответствии с национальными целями развития ожидается, что к 2030 году доля таких услуг составит 95%. В настоящее время, в соответствии с проектом

¹ URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/397739-sayt-merii-moskvy-ne-vyderzhal-nagruzki-v-pervyy-den-oformleniya> (дата обращения 01.10.2020).

² URL: https://www.cnews.ru/articles/2020-04-28_gosuslugi_vo_vremya_pandemii_na_chem (дата обращения 01.10.2020).

³ URL: <https://citto.ru/news/1258> (дата обращения 01.10.2020).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 11.06.2020 №1535-р.

Единого плана по достижению национальных целей до 2030 года, уровень доступности таких услуг в электронном виде оценивается в 74,8%.

Пандемия ускорила перестройку внутренних бизнес-процессов и административных процедур и стимулировала дальнейший переход к электронному межведомственному взаимодействию при снижении нагрузки на граждан.

Важно отметить, что при значительном росте обращений за цифровыми государственными услугами было обеспечено высокое качество их оказания. Так, по состоянию на середину июня 2020 г., удовлетворенность граждан качеством оказанных электронных услуг составляла в среднем 4,2 из 5 баллов¹.

Высокий уровень удовлетворенности граждан качеством оказываемых в электронном виде госуслуг коррелирует и с данными Росстата за 2019 год. Так, в целом по России полностью удовлетворены качеством государственных и муниципальных услуг были 73,8% граждан, частично удовлетворены - 25,3% граждан, не удовлетворены - 0,9% граждан. При этом за последние 5 лет фиксируется устойчивая тенденция к росту доли граждан, полностью удовлетворенных качеством государственных и муниципальных услуг в электронной форме: если в 2014 г. таких было лишь 57,5%, то в 2019 г. – уже 73,8% (рисунок 1). Данная тенденция свидетельствует о наличии значимого эффекта цифровизации государственного управления с точки зрения повышения качества оказываемых государственных и муниципальных услуг.

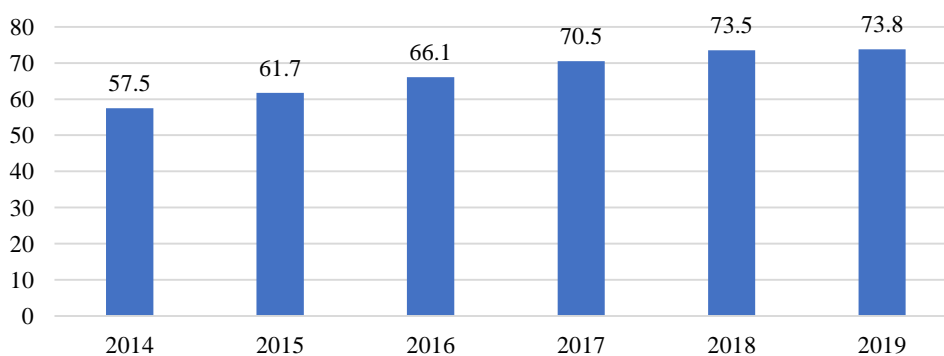


Рисунок 1 – Доля граждан, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (в % от общей численности населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, соответствующего субъекта Российской Федерации)

В целом по данным Минэкономразвития России по мере снятия ограничений и восстановления работы сети МФЦ востребованность данного канала оказания государственных услуг достигла уровня, отмечавшегося до введения карантина. При этом активность заявителей на ЕПГУ к концу июня 2020 г. превышала докарантинный уровень

¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/615> (дата обращения 01.10.2020).

почти вдвое, что дает основание предположить влияние опыта, накопленного в период пандемии, на повышение востребованности цифрового взаимодействия с государством и после снятия ограничений.

Переход на цифровое взаимодействие с государственными органами приводит к экономии времени (а в некоторых случаях – и финансовых ресурсов) граждан, связанных с взаимодействием с государством. При консервативной оценке роста еженедельных запросов через ЕПГУ на 1 млн. (в отдельные недели мая и июня показатели были существенно выше), экономия времени граждан составила 114 лет. С учетом средней заработной платы в экономике (50,78 тыс. руб. в месяц во II квартале 2020 г.), эффект от экономии времени в связи с переходом к цифровому взаимодействию для граждан может быть оценен в 70,5 млрд. руб.

Для оценки эффектов, связанных с повышением защиты законных прав и интересов граждан благодаря цифровизации государственного управления, необходимо учитывать наличие, качество и востребованность инструментов электронного обжалования и обращений в государственные органы в электронном виде.

В России на базе ЕПГУ создана система электронного досудебного обжалования по вопросам, связанным с оказанием государственных и муниципальных услуг. О достаточно высокой степени востребованности системы свидетельствует статистика обращений. Так, только в августе 2020 года с помощью системы было направлено 10,4 тыс. жалоб граждан, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг. В отличие от общего порядка рассмотрения жалоб и обращений граждан (срок, по которому составляет месяц), обращения через систему досудебного обжалования рассматриваются в течение 15 дней, что является фактором повышения эффективности во взаимодействии государства и граждан.

В контексте обжалования решений органов власти целесообразно упомянуть и введенные во время действия ограничительных мер процедуры обжалования штрафов за нарушение режимов самоизоляции и карантина, реализованные на московском портале государственных услуг.

Цифровое взаимодействие с государством играет заметную роль и при обращении граждан в органы государственного контроля (надзора) за обеспечением защиты охраняемых законом ценностей. Так, согласно опросам, проведенным РАНХиГС в 2019 и 2020 гг., доля граждан, обращающихся в контрольно-надзорные органы в электронном виде имеет тенденцию к росту: если в 2019 г. такой способ взаимодействия выбрали 15,1% граждан, обращавшихся в органы государственного контроля (надзора), то в 2020 г. – 18,2%. Примечательно, что граждане, обращавшиеся в контрольно-надзорные органы в

электронном виде, несколько чаще получали содержательные ответы (61% случаев), чем в среднем по выборке (56%), что может свидетельствовать о более качественном контроле за рассмотрением обращений граждан при цифровом взаимодействии с государством [4].

В целом приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что цифровизация государственного управления фактически привела к некоторым положительным эффектам для граждан в части улучшения степени защиты их законных прав и интересов, однако утверждать о высоких масштабах данного эффекта преждевременно.

Для оценки эффектов, связанных с уровнем гражданской вовлеченности в государственное управление, целесообразно рассмотреть индекс электронного участия, рассчитываемый ООН каждые два года. По данным доклада ООН за 2020 год, Россия занимает 27 место в мире по индексу электронного участия, общий балл страны составляет 0,869 [5]. Согласно методологии, используемой ООН, при оценке индекса электронного участия учитывается наличие механизмов электронного участия, сгруппированных по трем основным стадиям: предоставление информации, консультации и вовлечение граждан в принятие решений. Наибольший результат Россия показывает по второй стадии электронного участия (95,24% в 2020 году), наименьший – по третьей стадии, связанной с принятием решений (72,73% в 2020 году). Общий уровень внедрения механизмов электронного участия оценивается в 87,21%.

Следует отметить, что по сравнению с результатами предыдущего исследования, проведенного в 2018 году, значение индекса электронного участия в нашей стране снизилось (в 2018 г. индекс электронного участия в России составлял 0,9213, что соответствовало 23 месту в мире) [6]. При этом снижение значений показателей отмечается по всем стадиям электронного участия.

При интерпретации этих данных необходимо принимать во внимание, что исследование ООН учитывает наличие, но не востребованность сервисов и возможностей по электронному участию граждан в государственном управлении. На основе анализа данных по странам ЕС, зарубежные авторы отмечают достаточно низкий уровень активности граждан даже при наличии развитых механизмов электронного участия. Так, в среднем по странам ЕС доля граждан, принимавших за последние 3 месяца участие в электронных консультациях или в электронном голосовании, составляет порядка 10% [7]. На этом фоне несколько снижается и интерес к дальнейшему развитию институтов электронного участия со стороны государственных органов.

При этом следует отметить, что активность граждан зависит и от содержания инициатив, по которым предполагается цифровое участие. Например, уже в рамках первой в Австралии переписи населения, в которой была возможность электронного

участия, такой выбор сделали более 20% домохозяйств страны¹. В Эстонии доля избирателей, голосующих в электронном виде, составляет около 25%².

В России отсутствуют сопоставимые данные по уровню вовлеченности граждан в государственное управление на постоянной основе, однако для иллюстрации востребованности данных процедур представляется целесообразным проанализировать практику электронного голосования по поправкам в Конституцию в июне 2020 года. Отметим, что электронное голосование проводилось только в двух российских регионах (Москве и Нижегородской области). Дополнительным стимулом к электронному голосованию было снижение рисков распространения коронавирусной инфекции, а также возможность участия в голосовании независимо от места нахождения гражданина.

Результаты голосования показывают, что в Москве электронную форму голосования выбрали около 23% избирателей, принявших участие в голосовании, а в Нижегородской области – 6,7% участвовавших избирателей. Значительные различия в востребованности электронной формы участия в выборах между Москвой и Нижегородской областью могут лишь частично объясняться факторами наличия доступа к сети Интернет и цифровыми навыками жителей. Так, по данным Минэкономразвития России, доля населения, зарегистрированного в ЕСИА (и соответственно имеющих доступ к portalу государственных услуг, с помощью которого осуществлялось электронное голосование), в Нижегородской области даже несколько выше, чем в Москве (80,9% против 74,6%, соответственно).

Вероятно, значительную роль в востребованности инструментов электронного участия (и в частности – электронного голосования) играют факторы, связанные с доверием цифровым технологиям среди граждан. В целом, успешность внедрения технологий электронного участия и, соответственно, положительные эффекты, связанные с повышением вовлеченности граждан в государственное управление, зависят не только от технологических факторов и цифровых навыков, но и от мотивации граждан к участию, с одной стороны, и готовности государственных институтов к учету позиции граждан и их реальной вовлеченности в процесс выработки, мониторинга и оценки принимаемых решений – с другой.

Обобщенные результаты качественной экспертной оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления с позиции граждан приведены в таблице 1.

¹ URL: <https://www.abs.gov.au/websitedbs/d3310114.nsf/Home/Assuring%20Census%20Data%20Quality> (дата обращения 01.10.2020).

² URL: <https://estoniaevoting.org/> (дата обращения 01.10.2020).

Таблица 1 – Обобщенные результаты оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления с позиции граждан

Эффект от цифровизации государственного управления	Оценка	Потенциал дальнейшего роста
Результативность цифровизации государственного управления		
Повышение доступности государственных и муниципальных услуг	<p>- Эффект значителен, особенно в условиях пандемии коронавирусной инфекции</p> <p>- Выявлены риски отсутствия данного эффекта для некоторых групп населения, обусловленных отсутствием (ограничениями) доступа к сети Интернет; отсутствием СНИЛС, регистрации в ЕСИА, а также для некоторых категорий заявителей по отдельным государственным и муниципальным услугам</p>	Значительный потенциал (с учетом ожидаемого увеличения доли социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных для оказания в электронном виде)
Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг	<p>- Эффект значителен в части административных госуслуг, доля граждан, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, выросла с 57,5% в 2014 г. до 73,8% в 2019 г.</p> <p>- В части бюджетных услуг на основе опыта пандемии оценки качества неоднозначны (в частности, в отношении дистанционного обучения, телемедицинских услуг)</p>	Имеется некоторый потенциал дальнейшего роста, в т.ч. связанный с внедрением «суперсервисов». Значителен потенциал роста в отношении бюджетных услуг.
Повышение уровня защищенности законных прав и интересов	- Есть некоторый эффект (иллюстрируемый ростом востребованности электронного взаимодействия), однако он пока не влияет на общие оценки уровня защищенности от рисков	Имеется существенный потенциал дальнейшего роста

Продолжение таблицы 1

Эффект от цифровизации государственного управления	Оценка	Потенциал дальнейшего роста
Повышение уровня гражданской вовлеченности в государственное управление	- Есть некоторый эффект, но он весьма ограничен как по международным оценкам, так и исходя из российского опыта	Потенциал роста ограничен как социальными факторами, так и готовностью органов государственной власти к реальному участию граждан
Эффективность государственного управления		
Экономия времени, связанного с взаимодействием с государством	Эффект оценивается как значительный	С учетом большой доли услуг, оказываемых на основе личных обращений, имеется значительный потенциал роста
Сокращение сроков рассмотрения обращений	Эффект оценивается как значительный	При переходе к онлайн-услугам имеется значительный потенциал дальнейшего роста

Как следует из таблицы 1, при значительном влиянии цифровизации государственного управления как на результативность, так и на эффективность, практически по всем рассмотренным эффектам для граждан имеется существенный потенциал дальнейшего роста результативности и эффективности.

В рамках оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления следует учитывать и риски, связанные с переходом к цифровому взаимодействию с государством. Хотя согласно данным Росстата лишь 2,5% российских граждан не используют Интернет для обращения за государственными и муниципальными услугами по соображениям безопасности, в целом граждане достаточно низко оценивают уровень защищенности своих персональных данных и неприкосновенности частной жизни. Так, лишь 30% российских граждан оценивает уровень защищенности персональных данных как высокий или скорее высокий; только 7,8% граждан отмечают, что уровень защищенности персональных данных за последние годы повысился. При этом 7,9% опрошенных сталкивались с проблемой несанкционированного использования персональных данных и нарушением неприкосновенности личной жизни за последние два года.

Низкие оценки уровня защищенности граждан от рисков, связанных с цифровым взаимодействием, могут негативно влиять на уровень цифрового доверия и, соответственно, востребованность цифровых государственных и муниципальных услуг и сервисов, что в свою очередь может снижать эффективность и результативность цифровизации государственного управления с позиции граждан.

1.2 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции бизнеса

Эффекты от цифровизации государственного управления для бизнеса связаны, с одной стороны, с ростом качества государственных и муниципальных услуг и облегчением уровня защиты законных прав и интересов организаций, а с другой – со снижением издержек на взаимодействие с государством, повышением предсказуемости государственного регулирования, появлением новых возможностей для развития бизнеса, в т.ч. на основе государственных платформ.

В отличие от государственных и муниципальных услуг для граждан, в отношении которых проводится тщательный мониторинг, статистические и в значительной степени социологические данные по вопросам цифрового взаимодействия бизнеса и государства отсутствуют.

Примечательно, что в соответствии с данными статистики, уровень цифровизации бизнеса (использования цифровых технологий в целях управления, организации производственных процессов и сбыта продукции и т.д.)¹ в России составляет 31% и соответствует уровню цифровизации органов государственной власти (31%), несколько опережая уровень цифровизации в социальной сфере (29%) [8]. Близкие оценки среднего уровня использования цифровых технологий в деятельности государственных и коммерческих организаций предполагают, что в целом бизнес готов к цифровому взаимодействию с государством, однако не является локомотивом такого взаимодействия.

Экспертные оценки показывают, что по многим видам государственных услуг, ориентированных на бизнес, цифровая трансформация проведена лишь частично. Для получения многих государственных услуг необходимо личное обращение в органы государственной власти (МФЦ) за получением результата услуги, при этом в отдельных сферах (например, в сфере таможенного и налогового администрирования) ведомственные порталы государственных и муниципальных услуг оказывают электронные услуги по запросам ИП и организаций, тогда как на ЕПГУ соответствующий функционал не реализован [9]. В государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» в качестве целевого до сих пор зафиксирован показатель о двух в среднем личных обращениях представителей хозяйствующих субъектов за получением государственных и муниципальных услуг (фактическое значение за 2018 год

¹ Уровень цифровизации учитывает уровень использования широкополосного интернета, облачных сервисов, RFID-технологий, ERP-систем, включенность в электронную торговлю организаций предпринимательского сектора.

– 1,5 обращения), что также свидетельствует о недостаточных темпах фактического перехода к цифровому взаимодействию государства и бизнеса.

Проблемы цифрового взаимодействия государства и бизнеса подтвердились и опытом пандемии коронавирусной инфекции. Так, тот факт, что в данный период были автоматически продлены сроки сдачи отчетности (в т.ч. налоговой), а также разрешения и лицензии, свидетельствует о недостаточном развитии дистанционного взаимодействия.

Следует отметить, что в составе 25 создаваемых в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» «суперсервисов» предусмотрена и цифровая трансформация отдельных государственных и муниципальных услуг для бизнеса, прежде всего, в части регистрации предприятий и ИП, разрешительной деятельности, строительства, грузоперевозок и приобретения в собственность и аренды государственного имущества. Все данные суперсервисы находятся в стадиях разработки и (или) пилотирования; полная реализация первого из них (суперсервиса «Мой бизнес») ожидается в 2022 г., остальных – в 2024 г.¹

При этом как на ведомственном уровне, так и на уровне отдельных регионов параллельно реализуются проекты по цифровой трансформации взаимодействия с бизнесом. Наиболее передовая практика накоплена в ФНС России, обеспечившей доступ к личным кабинетам и возможность электронного взаимодействия со всеми налогоплательщиками страны; перешедшей на автоматизированный сбор отчетности ККТ и реализовавшей цифровые решения для обеспечения взаимодействия с самозанятыми.

Цифровизация взаимодействия с налогоплательщиками позволила, с одной стороны, дифференцировать подходы в зависимости от потребностей различных типов налогоплательщиков (например, установить режим дистанционного налогового мониторинга в отношении крупнейших предприятий и реализовать режим полностью цифрового обмена данными без подачи деклараций для самозанятых граждан), а с другой – снизить избыточную административную нагрузку (например, за счет отмены части деклараций в связи с введением практики автоматизированного сбора данных электронных ККТ). При этом следует отметить, что такая цифровизация привела и к некоторым дополнительным расходам со стороны бизнеса. Так, переход к онлайн-кассам, по оценке экспертов, обошелся бизнесу в сумму от 8 до 13,7 млрд. руб.² При этом ежегодное обслуживание, включая ЭЦП, обходится примерно в 5 тыс. руб. в расчете на 1 ККТ, что в масштабе экономики составляет 2 млрд. руб. периодических расходов.

¹ URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices> (дата обращения 01.10.2020).

² URL: <https://vc.ru/finance/73741-cifry-operator-iskalnih-dannyh-ocenili-zatraty-biznesa-na-perehod-na-onlayn-kassy-s-1-iyulya-2019-goda> (дата обращения 01.10.2020).

В целом цифровизация налогового администрирования положительно характеризуется бизнесом. Так, по данным проведенного службой опроса налогоплательщиков в 2018 г., 84,1% налогоплательщиков удовлетворительно оценивали качество работы налоговых органов. По данным за I квартал 2020 г., 99,6% налогоплательщиков были удовлетворены качеством оказываемых ФНС России услуг.

Однако при этом лишь 63% удовлетворительно оценивали работу ФНС России по борьбе с коррупцией (в 2018 г. – 87%, в 2019 г. – 82%)¹. Такие данные весьма тревожны и свидетельствуют о том, что пока внедрение цифровых технологий слабо повлияло на снижение коррупционного давления на бизнес.

Отметим, что проблема коррупции, по-видимому, актуальна не только в деятельности налоговой службы. Так, по результатам проведенного в 2020 г. социологического опроса хозяйствующих субъектов по оценке результативности контрольно-надзорной деятельности (КНД) государства, практику неформальных платежей (выплаты денежного вознаграждения, подарков) в пользу представителей контрольно-надзорных органов подтвердили 11,4% предпринимателей. Такие расходы чаще отмечались представителями среднего и крупного бизнеса (16,0%), реже – представителями малого бизнеса (13,2%) и индивидуальных предпринимателей (8,9%). В сфере промышленности, транспорта, строительства, торговли, общественного питания коррупционные практики при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий отмечались существенно чаще, чем в социальной сфере [10]. Еще более значительные оценки уровня коррупции в сфере государственного контроля отмечались по итогам опросов Аналитического центра при Правительстве РФ².

Практический интерес представляет и опыт цифровизации процессов тарифного регулирования в Московской области, в результате которого удалось как повысить качество реализации функции, так и снизить издержки бизнеса, связанные с необходимостью направления повторных заявок на согласование тарифов и предоставление избыточных данных, однако количественная оценка данного влияния не приводится³.

По оценкам экспертов, существенный потенциал цифровизации государственного управления с точки зрения сокращения административных издержек бизнеса связан и с

¹ URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/ (дата обращения 01.10.2020).

² URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/11.12_Indeksy_reformy_KND_TSydyrov.pdf (дата обращения 22.04.2020)

³ URL: <https://cdto.ranepa.ru/case2> (дата обращения 01.10.2020).

оптимизацией отчетности (как статистической, так и ведомственной). Так в Стратегии развития Росстата до 2024 г. уровень административных издержек, связанных с представлением бизнесом статистической информации, составляет 1,5 трлн. руб. ежегодно. Снижение статистической нагрузки вдвое позволит получить эффект экономии на административных издержках в объеме 750 млрд. руб. ежегодно, чтократно превышает дополнительные расходы бизнеса, связанные с цифровизацией государственного управления. Однако важно учитывать, что в настоящее время такая нагрузка неравномерно распределена по видам деятельности и типам респондентов. Кроме того, до настоящего времени заметных инициатив по массовой, масштабной отмене отчетности реализовано не было, так что данный эффект является потенциальным, но не фактическим.

Еще одним значимым решением в период пандемии коронавирусной инфекции явилось приостановление проведения проверок хозяйствующих субъектов. При этом анализ данных о количестве проведенных проверок по отдельным контрольно-надзорным органам показывает, что снижение интенсивности контрольно-надзорной деятельности было неравномерным. Так, наибольшее сокращение отмечалось в отношении проверок МЧС и Росприроднадзора, при этом ФНС России в I полугодии 2020 г. провела даже больше проверок, чем за аналогичный период 2019 г., причем рост отмечался как по документарным проверкам, так и по выездным контрольно-надзорным мероприятиям (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика контрольно-надзорной деятельности отдельных ФОИВ в I полугодии 2020 г. (по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.).

Наименование ФОИВ	I полугодие 2020 г.		I полугодие 2019 г.		Изменение к I полугодию 2019 г., %	
	Документарные проверки	Выездные проверки	Документарные проверки	Выездные проверки	Документарные проверки	Выездные проверки
ФНС России	27358707	30079	25266279	28874	108,3	104,2
Роспотребнадзор	5368	48158	8201	94854	65,5	50,8
Росприроднадзор	1580	1268	3310	2344	47,7	54,1
Ростехнадзор	1207	28362	2713	46412	44,5	61,1
МЧС России	201	50906	45	107148	446,7	47,5
Роструд	27274	16803	36493	29484	74,7	57,0

Примечание – Источник: составлено авторами на основе данных, опубликованных в ГАС «Управление».

При этом следует отметить, что большинство федеральных контрольно-надзорных органов не смогли нарастить объем документарных проверок при снижении

интенсивности выездного контроля (надзора). Такие результаты косвенно подтверждают недостаточно развитые механизмы дистанционного (цифрового) взаимодействия органов государственного контроля (надзора) с хозяйствующими субъектами.

Следует отметить, что и новое законодательство в сфере КНД устанавливает лишь рамочные требования к цифровому взаимодействию государства и бизнеса. Такие требования, в частности, предусматривают возможность уведомления подконтрольных субъектов о контрольно-надзорных мероприятиях в электронном виде, создание личных кабинетов подконтрольных субъектов [11]. При этом реальный потенциал использования прорывных цифровых технологий (больших данных, искусственного интеллекта, Интернета вещей) в данной сфере существенно выше. Его реализация, как представляется, будет существенно зависеть от конкретной сферы госконтроля. Так, относительно активно подобные технологии апробируются в сфере промышленной безопасности и администрирования доходов, в гораздо меньшей степени – в социальной сфере.

Важным эффектом цифровизации государственного управления для бизнеса является расширение возможностей участия в выработке государственной политики. Примером реализации данного подхода является процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ), предусматривающая проведение публичных консультаций по широкому кругу проектов нормативных правовых актов (НПА). По данным Минэкономразвития России, в I полугодии 2020 г. наблюдался рост активности предпринимательского и экспертного сообщества по участию в процедурах ОРВ. Так, было получено более 50 тыс. позиций на проекты НПА (рост на 15% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.); порядка 60% замечаний и предложений были учтены при доработке мер регулирования. Процедура ОРВ позволила не допустить рост административных издержек бизнеса более чем на 370 млрд. руб.¹

Данные оценки контрастируют с оценками изменений в уровне государственного регулирования, приводимыми Всемирным экономическим форумом. Так, Россия находится на 90 месте в мире по издержкам административного регулирования (фиксируется тенденция к ухудшению), на 93 месте по эффективности мер оспаривания регулирования (также фиксируется тенденция к ухудшению) [12]. По оценке Всемирного банка, качество регулирования в России также имеет тенденцию к снижению. В 2018 г. оценка качества государственного регулирования составила -0,54 (по нормированной

1

URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1d685d51743f89c311a2725d2ac7890a/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_5.pdf (дата обращения 01.10.2020).

шкале от -2,5 до 2,5), наилучшее значение показателя (-0,34) отмечалось в 2012 и в 2009 гг.¹

Сопоставление данных оценок позволяет сделать вывод о том, что использование технологий электронного правительства в сфере выработки государственной политики, с одной стороны, способствует расширению возможностей бизнеса по влиянию на вырабатываемые решения, но пока не приводит к значимому росту качества государственного регулирования.

Частично такой эффект можно объяснить выборочной реализацией предложений и замечаний к проектам НПА, направленным на снижение административных издержек бизнеса и повышение качества регулирования. Еще одна причина заключается в том, что в последние годы отмечается тенденция исключения все новых групп НПА из сферы применения ОРВ и проведения публичных консультаций. Так, что в условиях реализации мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции, перечень актов, по которым не проводится процедура общественного обсуждения и ОРВ, был расширен. Ранее в перечень исключений попадали, например, НПА, направленные на реализацию приоритетных проектов. Таким образом, ключевые ограничения связаны не с самим инструментом (и соответственно его реализацией с использованием цифровых технологий), а с готовностью государственных органов использовать результаты, корректировать проекты НПА с учетом поступающих предложений и замечаний.

Важным эффектом от цифровизации государственного управления является расширение возможности для развития бизнеса. Так, по экспертным оценкам, экономический эффект только от использования открытых данных в России может достигать 2 трлн. руб. Однако, как показывают оценки открытости информационных систем ведомств, уровень открытости ведомств и их данных существенно различается, что ограничивает потенциал использования данных. Значительные возможности связаны и с ростом государственных закупок в сфере ИКТ.

Обобщенная оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления с позиции бизнеса приведена в таблице 3.

¹ URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (дата обращения 01.10.2020).

Таблица 3 – Обобщенные результаты оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления с позиции бизнеса

Эффект от цифровизации государственного управления	Оценка	Потенциал дальнейшего роста
Результативность цифровизации государственного управления		
Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг	До настоящего времени эффект умеренный; по значительной части услуг требуется личное обращение.	Имеется некоторый потенциал дальнейшего роста, в т.ч. связанный с внедрением «суперсервисов».
Повышение уровня защищенности законных прав и интересов	Эффект умеренный.	Имеется существенный потенциал дальнейшего роста в том числе в рамках развития «суперсервиса» в сфере правосудия
Новые возможности для развития бизнеса	Эффект умеренный, что связано в т.ч. с неравномерным уровнем открытости государственных информационных систем и государственных данных	Имеется существенный потенциал роста при условии повышения открытости государственных информационных систем.
Повышение предсказуемости и прозрачности государственной политики и регулирования	Эффект умеренный	Потенциал роста ограничен готовностью органов государственной власти к реальному учету позиции бизнеса при выработке государственной политики. Значительный потенциал связан и с развитием «доказательного регулирования» после завершения этапа «регуляторной гильотины»
Эффективность государственного управления		
Снижение административных издержек при взаимодействии с государством	Эффект умеренный, ввиду отсутствия значимого снижения издержек (например, радикальной оптимизации отчетности) при появлении новых расходов, связанных с цифровизацией взаимодействия	Имеется значительный потенциал роста, как в сфере госуслуг, так и в сфере КНД.

Как следует из приведенной обобщенной оценки, в целом цифровизация государственного управления пока оказывает умеренное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов. При некоторой оптимизации одних административных издержек возникают другие, их распределение между хозяйствующими субъектами неравномерно. При этом дальнейшая цифровизация государственного управления характеризуется значительным потенциалом роста положительных эффектов для хозяйствующих субъектов.

1.3 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции государства

Ключевыми эффектами цифровизации государственного управления для государства являются повышение качества принимаемых решений и повышение оперативности межведомственного взаимодействия.

Анализ опубликованных материалов по реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» не позволяет выявить значимого прогресса в повышении качества данных, используемых при принятии управленческих решений. Фактически в 2019-2020 гг. велась в основном подготовительная работа к использованию новых источников данных (в т.ч. «больших данных») и автоматизации сбора и обработки аналитической информации.

В то же время материалы уточненного годового отчета о реализации госпрограммы «Информационное общество» позволяют сделать выводы о наличии некоторого прогресса в сфере повышения оперативности межведомственного взаимодействия. Так, до 71,1% возросла доля ФОИВ, внебюджетных фондов и субъектов РФ, использующих единый электронный сервис системы межведомственного электронного взаимодействия при межведомственном электронном взаимодействии, в общем числе участников межведомственного электронного взаимодействия. Доля юридически значимого электронного документооборота в общем объеме документооборота достигла 18%¹.

В целом, пока цифровизация государственного управления оказывает умеренное влияние на его результативность.

Влияние цифровизации государственного управления на повышение его эффективности связано с сокращением административных издержек на исполнение госфункций и оказание госуслуг, а также с повышением эффективности государственных закупок в связи с ростом конкуренции.

До настоящего времени в России не внедрена практика оценки транзакционных издержек на осуществление государственных функций (оказание государственных услуг). В то же время, можно предположить, что цифровизация государственного управления должна приводить к некоторому сокращению численности государственных гражданских служащих, занятых рутинными операциями.

Анализ данных Росстата о численности федеральных государственных гражданских служащих не подтверждает данную гипотезу. Так, по данным Росстата, на 01.10.2016 г. в ФОИВ замещали государственные должности и должности федеральной

¹ URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/godovoj-otchet-za-2019-god.pdf> (дата обращения 01.10.2020).

гражданской службы 416812 человек, а на 01.10.2019 – 424265 человек, в том числе в территориальных органах ФОИВ (где наиболее вероятен эффект экономии в связи с цифровизацией госуправления) численность также возросла с 386512 чел. на 01.10.2016 до 393728 на 01.10.2019. Таким образом, можно сделать вывод о том, что пока цифровизация государственного управления на федеральном уровне не оказала существенного влияния на оптимизацию бюджетных расходов.

Такой вывод подтверждается и данными Федерального Казначейства о расходах федерального бюджета на закупки товаров, работ и услуг в сфере ИКТ. Так, в 2019 г. объем расходов на ИКТ из средств федерального бюджета составил 114 млрд. руб., что на 17,4% больше, чем в 2018 г. Общий объем расходов федерального бюджета в 2019 г., напротив, сократился по сравнению с уровнем предыдущего года (таблица 4). В ведомственном разрезе наибольший уровень расходов на ИКТ в 2019 г. отмечался в ФНС России (17,4 млрд. руб.), Минкомсвязи России (15,6 млрд. руб.), МВД (9,9 млрд. руб.), Федеральном Казначействе (9,8 млрд. руб.), Генеральной Прокуратуре (8,4 млрд. руб.) и ФТС России (5,4 млрд. руб.).

Таблица 4 – Расходы федерального бюджета на закупку товаров, работ и услуг в сфере ИКТ

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы бюджета, млрд. руб.	12618,8	15620	16416	16420,3	16713	15196,3
Расходы на ИКТ, млрд. руб.	87,0	83,5	92,0	94,4	97,1	114,0

Источник: данные Федерального Казначейства

Таким образом цифровизация государственного управления пока выражается в увеличении расходов на информатизацию при неочевидном эффекте оптимизации для других видов расходов.

Анализ показателей конкурентности государственных закупок, опубликованный Счетной Палатой, показывает, что среднее число заявок на один лот в рамках национальных проектов (НП) в 2019 г. колебался от 1,39 (НП «Безопасные и качественные дороги») до 2,95 (НП «Культура»); в 2020 г. по состоянию на 15.06.2020 г. наибольший уровень конкуренции отмечен в рамках реализации НП «Образование» (3,63)¹. Наибольший процент экономии в связи с уторговыванием (более 20%) в 2019 г. отмечался по НП «Наука» и «Образование», наименьший (менее 2%) – по НП «Безопасные и качественные дороги», «Культура», «Экология», «Транспортная инфраструктура». Примечательно, что более высокий уровень конкуренции в рамках НП «Культура» не привел к значимой экономии от размещения заказа. В целом, как указывают эксперты

¹ URL: <https://spending.gov.ru/analytics/indicators/97/> (дата обращения 01.10.2020).

НИУ ВШЭ, высокий уровень регламентации государственных закупок приводит к росту трансакционных издержек на их осуществление, которые не всегда сопоставимы с потенциальной экономией. Особенно эта проблема характерна для мелких закупок, преобладающих в российской практике [13]. Безусловно, решение данной проблемы связано не столько с применением цифровых технологий, сколько с нормативно-правовым регулированием государственных закупок.

Цифровизация для государства сопряжена не только с потенциальными положительными эффектами, но и с рисками, связанными с возможным нарушением стабильной и устойчивой работы информационных систем, зависимостью от аутсорсинга при осуществлении государственных функций и оказании государственных услуг, возможными потерями бюджетных средств при неудачной реализации ИТ-проектов.

Следует отметить, что в целом федеральные государственные информационные системы демонстрируют достаточно высокую устойчивость. Так в 2019 г. средний срок простоя федеральных государственных информационных систем составил 33 ч (при плановом значении показателя – 48 ч).

Снижение рисков избыточной зависимости государственного управления от внешних факторов в российском контексте связано с реализацией инициатив по импортозамещению. По данным Росстата, в 2019 г. доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения составила 55% (в 2018 г. – 62,2%) при плановом значении в 60%, что свидетельствует о сохранении данного риска.

Обобщенные результаты оценки результативности и эффективности цифровизации госуправления с позиции государства приведены в таблице 5.

Таблица 5 – Обобщенные результаты оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления с позиции государства

Эффект от цифровизации государственного управления	Оценка	Потенциал дальнейшего роста
Результативность цифровизации государственного управления		
Повышение качества принимаемых решений	Эффект незначительный	Существует значительный потенциал роста
Повышение оперативности межведомственного взаимодействия	Эффект умеренный. Отмечается рост электронного документооборота, в т.ч. доли юридически значимого (18%). 71,1% ФОИВ, внебюджетных фондов и субъектов РФ используют СМЭВ	Существует значительный потенциал роста (при делегировании, введении матричных структур управления, реинжиниринге процессов)

Продолжение таблицы 5

Эффект от цифровизации государственного управления	Оценка	Потенциал дальнейшего роста
Эффективность государственного управления		
Снижение административных издержек, связанных с исполнением государственных функций	Эффект незначителен.	Потенциал роста ограничен отсутствием данных о транзакционных издержках и практике их мониторинга
Рост конкуренции и обеспечение прозрачности государственных закупок	Эффект умеренный	Потенциал роста ограничен высокими транзакционными издержками при превалирующих мелких закупках, частым использованием закупок у единственного поставщика

В целом проведенный анализ позволяет сделать вывод об умеренном влиянии цифровизации государственного управления на результативность деятельности государства и отсутствии влияния цифровизации на повышение эффективности его деятельности (в т.ч. на повышение эффективности бюджетных расходов).

2 Оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на региональном уровне

2.1 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции граждан

Доступность государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, отчасти может быть охарактеризована показателем «Доля населения, столкнувшегося с проблемами при получении государственных и муниципальных услуг через официальные веб-сайты и порталы». Так, по данным Росстата в 2019 году 25,9% опрошенных столкнулись с проблемами при получении государственных услуг с использованием официальных веб-сайтов и порталов (в 2018 году – 24,9% опрошенных, в 2017 году – 27,9%). Среди проблем, с которыми сталкивались респонденты при получении государственной услуги, выделены: технические сбои на сайте/портале (в 2019 году столкнулись 18,3% от общего числа опрошенных), недостаточная, неясная или устаревшая информация (в 2019 году столкнулись 7% от общего числа опрошенных), не удалось получить необходимую поддержку и помощь (онлайн или офлайн) (в 2019 году с данной проблемой столкнулись 2,9% от общего числа опрошенных), для необходимой услуги не было кнопки «получить услугу» (в 2019 году столкнулись с проблемой 0,8% респондентов).

В разрезе субъектов Российской Федерации наиболее часто (более 50% опрошенных) с проблемами при получении государственных услуг онлайн сталкивались жители Магаданской области (78,2%, при том, что доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего такие услуги составила лишь 38,7%), г. Севастополя (57,2%), Республики Калмыкия (54,8%), Пензенской области (53,4%). Редко сталкивались с проблемами респонденты из Республики Адыгея (5,7%), Чеченской Республики (7,9%), Карачаево-Черкесской Республики (9,6%).

С техническими сбоями на сайте/портале наиболее часто сталкивались респонденты Магаданской области (65,6%), Забайкальского края (50,8%), Республики Калмыкия (42,1%), Мурманской области (34%).

С недостаточной, неясной или устаревшей информацией наиболее часто сталкивались респонденты из Чукотского автономного округа (31,1%), Магаданской области (29,4%), г. Севастополя (27,9%), Пензенской области (20,6%).

С проблемой отсутствия кнопки «получить услугу» наиболее часто сталкивались респонденты г. Севастополя (8,7%), Курской области (4,4%), Пензенской области (3,2%), Республики Бурятия (3%).

Мониторинг качества перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму на ежегодной основе осуществляется Минэкономразвития России. По итогам проведенного в 2019 году мониторинга были получены следующие данные¹: лишь в 3 субъектах Российской Федерации (Амурская область, Республика Башкортостан, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) удалось подать заявление онлайн по 18 рассматриваемым приоритетным услугам. Оценка работоспособности подачи заявления в электронной форме показала, что из 1336 исследованных в 2019 году услуг кнопка «получить услугу» была в наличии для всех рассмотренных государственных услуг, при этом работающая кнопка «получить услугу» выявлена только по 1306 услугам (98% от всех рассмотренных в ходе мониторинга государственных услуг), услуги по которым удалось подать заявление в электронной форме составили 84% от рассмотренного количества государственных услуг, государственные услуги, по которым было получено уведомление о рассмотрении заявления, составили лишь 52% от общего количества рассмотренных услуг, по которым предполагалась такая функция (1258).

Установленным требованиям по обеспечению заявителю возможности оплаты государственной пошлины [14] соответствовало 80% рассмотренных в 2019 году государственных и муниципальных услуг, для которых была предусмотрена кнопка оплаты на странице государственной услуги (226 услуг), требованию по получению информации о порядке и сроках предоставления услуги соответствовало 48% государственных услуг от общего количества рассмотренных государственных услуг (1336 услуг), по досудебному обжалованию – 44% государственных услуг от числа государственных услуг, для которых предусмотрена возможность досудебного обжалования (1186 услуг), при этом, возможность записаться на прием была выявлена лишь для 15% государственных услуг из числа государственных услуг, для которых была предусмотрена кнопка записи на странице государственной услуги (1005 услуг), а требованию по формированию запроса в соответствии с матрицей составов действий соответствовал лишь 1 процент от общего количества рассмотренных государственных услуг.

Оценка доступности органов власти и органов местного самоуправления по телефонным каналам показала, что из 12700 номеров региональных органов исполнительной власти доступны для звонков 10754 номера (85%), при этом дозвон с первой попытки был осуществлен по 8676 номерам (81% от доступных для дозвона

¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/575> (дата обращения 10.10.2020).

номеров), время поднятия трубки составило 10 секунд и менее по 9168 номерам (85% от доступных для дозвона номеров).

В ходе оценки возможности получения региональных услуг через мобильные приложения субъектов РФ были рассмотрены 54 государственные услуги 28 регионов, из них 15 были исключены как неработающие (либо ведущие на федеральное приложение), 7 были признаны неработоспособными. Таким образом, из 54 рассмотренных государственных услуг заявление удалось подать по 32 услугам (59,2%).

В 2020 году, в период действия режима ограничительных мер, связанных с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме стало особенно актуальным. Так, в период с 25 по 31 мая 2020 года¹ высокая частота направления запросов на получение государственных услуг наблюдалась в Ивановской области (запрос направил (условно) каждый 3 человек), в Сахалинской области ((условно) каждый 8 человек), в ХМАО ((условно) каждый 10 человек), а также в НАО и Хабаровском крае ((условно) каждый 12 человек), в Камчатском крае ((условно) каждый 13 человек). Наименьшая частота запросов с использованием ЕПГУ отмечается в Ленинградской области (запрос направил (условно) каждый 70 человек), в Республике Ингушетия ((условно) каждый 42 человек) и ЕАО ((условно) каждый 41 человек).

В период с 15 по 21 июня по сравнению с периодом 25 по 31 мая 2020 частота запросов в целом несколько снизилась, что может объясняться снятием в большинстве субъектов Российской Федерации ограничительных мер. Так, наибольшая частота запросов отмечается в Хабаровском крае ((запрос направил (условно) каждый 10 человек), Сахалинской области (условно) каждый 12 человек), Камчатском крае (условно) каждый 14 человек), г. Севастополе (условно) каждый 15 человек). Наименьшая частота запросов с использованием ЕПГУ в данный период отмечается в Ленинградской области (запрос направил (условно) каждый 81 человек), Тамбовской области (запрос направил (условно) каждый 60 человек), Республике Мордовия (запрос направил (условно) каждый 48 человек), а также в Республике Алтай и Кабардино-Балкарии (запрос направил (условно) каждый 47 человек).

Удовлетворенность граждан качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов отражает показатель «Уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме». В 2019 году, по итогам обследования Росстата, 73,8% от общего числа

¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/598> (дата обращения 20.10.2020).

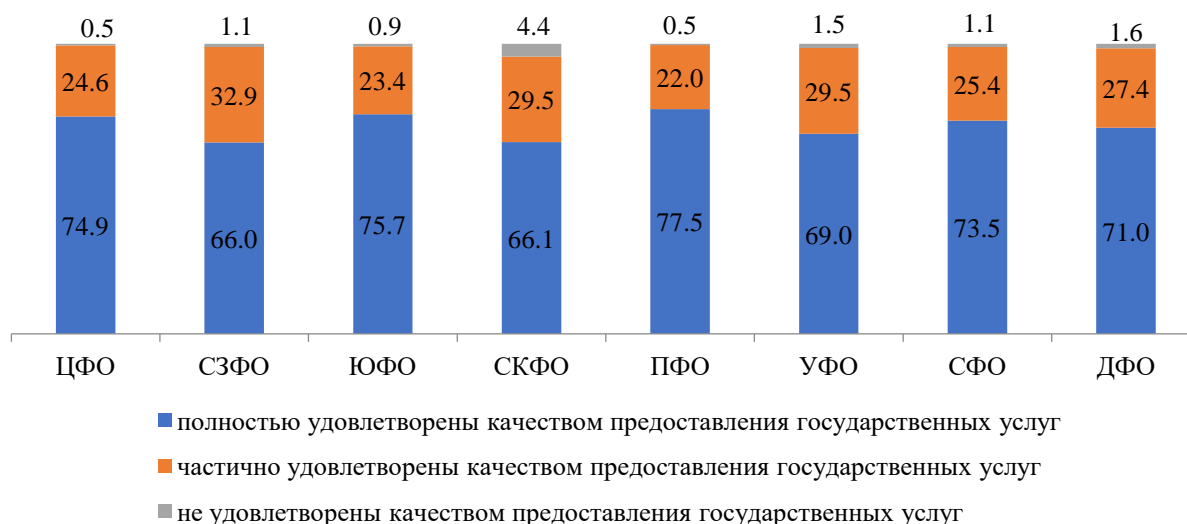
опрошенных были полностью удовлетворены качеством предоставления государственных услуг (в 2018 году – 73,2%), частично удовлетворены – 25,3% (в 2018 году – 25,8%).

Наиболее высокий уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме отмечают респонденты в Республике Адыгея (94,3% полностью удовлетворены), Самарской области (92,7%), Республике Крым (89,9%), Тюменской области (89,8%), КЧР (87,9%).

Высокий уровень неудовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме отмечают респонденты Магаданской области (11,1%), Республики Дагестан (10,4%), Республики Хакасия (5,4%), Республики Марий Эл (4%). Случаи неудовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме в Магаданской области и Республики Хакасия частично могут объясняться высокой долей граждан, столкнувшихся с проблемами, при получении государственных и муниципальных услуг через официальные веб-сайты и порталы.

Ситуация, в которой доля получателей государственных и муниципальных услуг в электронном виде, которые частично удовлетворены качеством предоставления государственных услуг выше, чем доля получателей государственных и муниципальных услуг в электронном виде полностью удовлетворенных качеством государственных услуг наблюдается в Магаданской области (62,7% от числа опрошенных и 26,1%, соответственно), г. Севастополе (60% и 38,8%), Республике Марий Эл (57% и 38,9%), Республике Калмыкия (52,2% и 44%) и Республике Хакасия (49,7% и 45% соответственно).

Уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг в электронном виде в разрезе федеральных округов представлен на рисунке 2.



Источник – данные Росстата.

Рисунок 2 – Уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг в электронном виде по федеральным округам

Оценка удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг помимо обследований, проводимых Росстатом, осуществляется также с помощью системы «Ваш контроль»¹, где пользователь имеет возможность оставить отзыв о качестве предоставленной услуги и проставить оценку. Рейтинги качества предоставляемых государственных услуг формируются в разрезе органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги.

Так, например, по состоянию на 18 сентября 2020 года показатель удовлетворенности качеством государственных услуг, предоставляемых Федеральной налоговой службой составлял 88,47%, наиболее часто оценивались: Управления ФНС по Республике Дагестан (55,76 тыс. оценок, уровень удовлетворенности – 98,72%), Краснодарскому краю (101,98 тыс. оценок, уровень удовлетворенности – 99,79%), Воронежской области (69,23 тыс. оценок, уровень удовлетворенности – 97,49%), Оренбургской области (64,14 тыс. оценок, уровень удовлетворенности – 99,31%) и Самарской области (110,48 тыс. оценок, уровень удовлетворенности – 98,6%). Реже всего оценивались Управления ФНС: по Владимирской области (4 оценки, уровень удовлетворенности 0), КЧР (8 оценок, уровень удовлетворенности – 100%), Калужской области (30 оценок, уровень удовлетворенности – 93,33%).

Уровень удовлетворенности качеством предоставляемых Управлениями ФНС государственных услуг составил 100% по Управлениям ЕАО, КЧР, Орловской области, Чеченской Республике, Республике Саха. При этом, количество оценок данных Управлений не превышает 1000 (самое высокое по Управлению Республики Саха – 585 оценок).

Относительно низкие показатели удовлетворенности наблюдаются по Управлению Московской области (89,37%, количество оценок – 11,53 тыс.) и Республике Адыгея (89,64%, количество оценок – 251).

Уровень удовлетворенности качеством предоставляемых государственных услуг Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по состоянию на 18.09.2020 составлял 88,37%. В разрезе территориальных органов можно отметить, что наибольшее количество оценок получили Управления по Ленинградской области (количество оценок – 758,54 тыс., уровень удовлетворенности – 99,99%), по

¹ URL: <https://vashkontrol.ru/ratings> (дата обращения 20.10.2020).

Республике Башкортостан (количество оценок – 615,85 тыс., уровень удовлетворенности – 99,59%), по Волгоградской области (количество оценок – 530,99 тыс., уровень удовлетворенности – 99,93%).

Меньше всего оценивали Управления в Республике Адыгея (1 оценка), Амурской области (2 оценки), Псковской области (14 оценок, уровень удовлетворенности – 7,14%). Невысокий уровень удовлетворенности по итогам оценки наблюдается также по Управлениям Краснодарского края (24,5%) и Ивановской области (39,39%).

Обеспечение защиты прав и законных интересов граждан может характеризоваться показателями по удовлетворенности граждан качеством рассмотрения жалоб и средним сроком рассмотрения обращений граждан, поступающих в электронном виде.

Так, можно отметить, что механизм досудебного обжалования на ЕПГУ¹ наиболее часто используется в Москве (подана 3751 жалоба, рассмотрено 277), Московской области (подано 1876 жалоб, рассмотрено 139), Краснодарском крае (подано 1518 жалоб, рассмотрено 134), Курской области (подано 1490 жалоб, рассмотрено 116), Тюменской области (подано 1428 жалоб, рассмотрено 58). В целом, таким образом, можно отметить невысокий уровень использования механизма онлайн обжалования пользователями ЕПГУ.

Обеспечение адекватного уровня защиты персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией, на уровне регионов может оцениваться показателями «Доля населения, не использовавшего сеть Интернет, по причинам неиспользования, по субъектам Российской Федерации» и «Причина отказа от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг – наличие опасений насчет защиты и безопасности персональных данных».

В 2019 году по соображениям безопасности по Российской Федерации в целом интернет не использовали 3,4 процента от общего числа обследованных Росстатом респондентов. Наиболее высокий процент неиспользования интернета наблюдался в Мурманской области (14,5%), Камчатском крае (12,1%), Ленинградской области (11,6%), Тульской области (9,3%).

Высокая доля отказа от получения государственных услуг в электронном виде по причине опасений насчет защиты и безопасности персональных данных в 2019 году отмечалась среди респондентов Чукотского автономного округа (15,4%), г. Севастополя (8,3%), ХМАО (8%).

¹ URL: <https://do.gosuslugi.ru/stat/region/> (дата обращения 10.10.2020).

При анализе вопросов безопасности и защищенности данных при использовании сети интернет, следует отметить, что по данным МВД за 2019 год¹ было зарегистрировано 294409 преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, из них с применением сети Интернет – 157036 преступлений. Отмечается, что регионами с наибольшим темпом прироста зарегистрированных преступлений совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий по итогам 2019 года являлись: Санкт-Петербург (190,8%), Калининградская область (169,9%), Республика Калмыкия (162%), Орловская область (136,1%) и КЧР (119,7%), наименьший темп прироста отмечался в Сахалинской области (6,5%), Республике Крым (11,5%) и ЯНАО (16,5%).

В период с января по август 2020 года зарегистрировано 318417 преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, из них с применением сети Интернет – 182609 (что на 16% больше, чем по итогам 2019 года). В перечень субъектов РФ, где отмечается наибольший темп прироста зарегистрированных преступлений совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, по итогам оценки входят Санкт-Петербург (547,4%), Республика Ингушетия (173,5%), ЕАО (156,3%), Новосибирская область (152,7%), Ленинградская область (151,5%). Наименьший темп прироста отмечается в НАО (-0,6%), Республике Адыгея (9,6%), Курганской области (9,6%).

Повышение уровня гражданской вовлеченности в государственное управление отчасти может характеризоваться итогами оценки электронного участия граждан в государственной политике и государственном управлении, проведенной по методике, разработанной специалистами НИУ ВШЭ и ИТМО в 2018 году [15]. Так, было выявлено, что к регионам- лидерам по данному показателю могут быть отнесены 12 субъектов Российской Федерации, среди которых Москва и Хабаровский край, получившие максимально возможную оценку, а также Санкт-Петербург, Республика Башкортостан и др. При этом в исследовании отмечается, что хуже всего ситуация обстоит с таким компонентом оценки как «контроль», т.е. с официальными отчетами о результатах рассмотрения обращений.

На основе показателей, собираемых Росстатом и характеризующих результативность цифровизации государственного управления, а также данных Минэкономразвития России может быть сформирован рейтинг субъектов Российской

¹ URL: <https://мвд.рф/reports/item/19412450/> (дата обращения 10.10.2020).

Федерации по уровню цифровизации взаимодействия государства и граждан в рамках оказания государственных и муниципальных услуг.

Для формирования рейтинга предлагается рассчитывать индекс цифровизации взаимодействия государства и граждан на основе показателей, характеризующих:

- наличие (качество) государственных и муниципальных услуг в электронном виде (непосредственные результаты цифровизации в сфере госуслуг);
- востребованность гражданами цифровых каналов взаимодействия для получения государственных и муниципальных услуг, в том числе, для отправки форм обращений и получения результатов (промежуточные результаты цифровизации в сфере госуслуг);
- удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (конечные общественно значимые результаты цифровизации в сфере госуслуг);
- цифровое доверие (оценивается на основе частоты отказа от использования Интернет при обращении за государственными и муниципальными услугами и отражает риски цифровизации).

Общая схема формирования индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан приведена на рисунке 3.

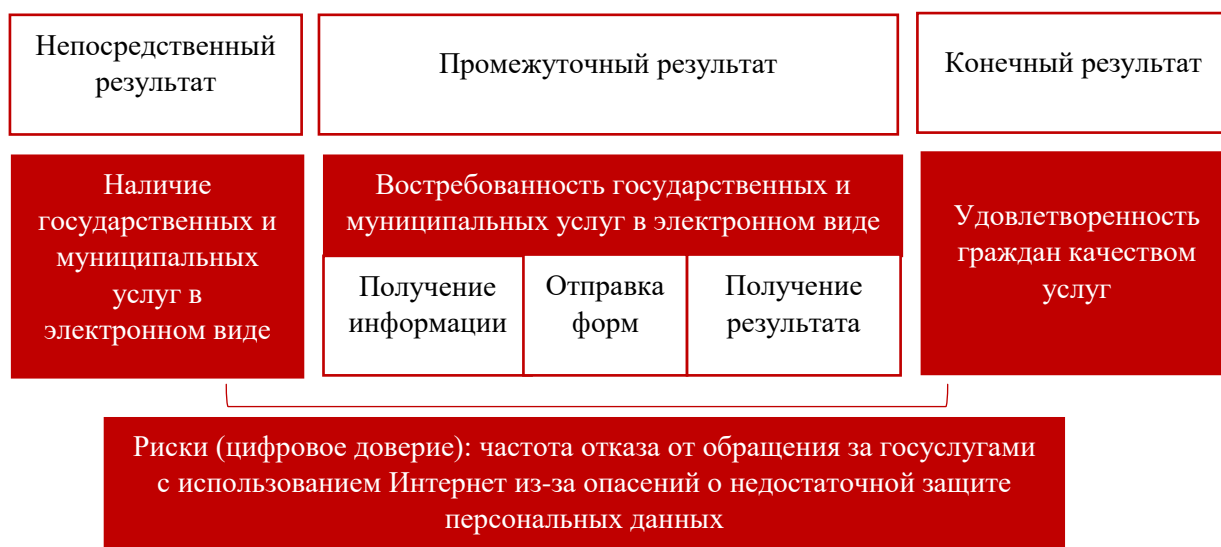


Рисунок 3 – Основные компоненты индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан

Для расчета индекса взаимодействия государства и граждан в рамках оказания государственных и муниципальных услуг используются нормированные значения (от 0 до 1) показателей со следующими весовыми коэффициентами:

– оценка субъекта РФ по итогам ежегодного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (данные Минэкономразвития России) – весовой коэффициент – 0,15;

– отказ от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг, по субъектам Российской Федерации по причине наличия опасений насчет защиты и безопасности персональных данных (данные Росстата) – весовой коэффициент 0,1;

– доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги (данные Росстата) – весовой коэффициент 0,2;

– доля граждан, использовавших Интернет для отправки форм для получения государственных и муниципальных услуг (в % от числа обратившихся за услугами) (данные Росстата) – весовой коэффициент – 0,2;

– доля граждан, получивших результаты государственных и муниципальных услуг в электронном виде (от общего числа обратившихся за услугами) (данные Росстата) – весовой коэффициент 0,2;

– доля граждан, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (данные Росстата) – весовой коэффициент – 0,15.

Значение индекса цифровизации взаимодействия граждан и бизнеса по каждому субъекту Российской Федерации рассчитывается как сумма нормированных значений указанных показателей с учетом весовых коэффициентов:

$$I = \sum P_{ni} \times k_i, \quad (1)$$

где:

P_{ni} – нормированное значение i -того показателя, k_i – весовой коэффициент i -того показателя.

Для показателей, положительной тенденцией для которых является увеличение значения, нормирование осуществлялось по формуле (4.2):

$$P_n = \frac{(X_i - X_{max})}{(X_{max} - X_{min})}, \quad (2)$$

где:

X_i – значение показателя для i -го субъекта Российской Федерации, X_{max} – максимальное выявленное значение данного показателя, X_{min} – минимальное выявленное значение данного показателя.

Для показателей, положительной тенденцией для которых является уменьшение значения, нормирование осуществлялось по формуле (4.3):

$$P_n = \frac{(X_{max}-X_i)}{(X_{max}-X_{min})}, \quad (3)$$

где:

X_i – значение показателя для i -го субъекта Российской Федерации, X_{max} – максимальное выявленное значение данного показателя, X_{min} – минимальное выявленное значение данного показателя.

По результатам ранжирования наибольшее значение индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан зафиксировано в г.Москва, ЯНАО, ХМАО, Московской и Астраханской областях. В десятку лидеров по значению индекса цифрового взаимодействия также вошли Тюменская, Вологодская, Амурская, Ростовская и Сахалинская области (рисунок 4).



Рисунок 4 – Регионы – лидеры по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан

Значение индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан в г. Москва составило 0,889 балла из 1 возможного. Наивысший балл (1) получен по показателям «оценка субъекта РФ по итогам ежегодного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и «доля граждан, использовавших Интернет для отправки форм для получения государственных и

муниципальных услуг (в % от числа обратившихся за такими услугами)», 0,9 балла по итогам нормирования получил показатель «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги», по 0,8 балла – остальные показатели.

Второе место по значению индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан занял ЯНАО (0,810). В округе реже всего отмечаются отказы граждан от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг по причине наличия опасений насчет защиты и безопасности персональных данных, а также округ лидирует среди российских регионов по показателю «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги». По итогам нормирования значений показателей, по 0,9 балла присвоено по показателям «доля граждан, использовавших Интернет для отправки форм для получения государственных и муниципальных услуг (в % от числа обратившихся за такими услугами)» и «доля граждан, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде», при этом нормированное значение показателя «оценка субъекта РФ по итогам ежегодного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме составляет лишь 0,4 балла.

Третье место по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан занял ХМАО (0,757 баллов). По результатам нормирования показателей для расчета рейтинга, округ получил 0,9 балла по показателю «доля граждан, использовавших Интернет для отправки форм для получения государственных и муниципальных услуг (в % от числа обратившихся за такими услугами)». При этом относительно низкое значение (0,5 балла) отмечается по показателю «отказ от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг, по субъектам Российской Федерации по причине наличия опасений насчет защиты и безопасности персональных данных».

Высокий уровень цифровизации взаимодействия государства и граждан отмечается и в Московской области (0,750 балла из 1 возможного). По итогам нормирования показателей-компонентов индекса наивысший балл (1) получен по показателю «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги», по 0,9 балла по показателям «оценка субъекта РФ по итогам

ежегодного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» «отказ от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг по причине наличия опасений насчет защиты и безопасности персональных данных», низкие баллы получены по показателю «доля граждан, получивших результаты предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (от общего числа обратившихся за такими услугами) – 0,4 балла, при этом значение показателя «доля граждан, использовавших Интернет для отправки форм для получения государственных и муниципальных услуг (в % от числа обратившихся за такими услугами)) составило 0,6 балла;

Замыкает «пятерку» лидеров по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан Астраханская область (0,743 балла из 1 возможного). Наивысший балл (1) в ходе нормирования компонентов рейтинга получен по показателю «отказ от использования сети Интернет при получении государственных и муниципальных услуг по причине наличия опасений насчет защиты и безопасности персональных данных»; 0,9 балла - по показателю «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги», низкий балл (0,2) отмечается по показателю «оценка субъекта РФ по итогам ежегодного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Низкие значения индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан отмечаются по Магаданской области (0,21 баллов из 1 возможного), Чеченской Республике (0,27 баллов из 1 возможного), Забайкальскому краю (0,26 балла из 1 возможного), Республике Дагестан (0,30 баллов из 1 возможного) и Республике Крым (0,35 баллов из 1 возможного).

Итоговый рейтинг субъектов Российской Федерации по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан представлен на рисунке 5 и в таблице 6. На рисунке 5 регионы распределены по 3 группам: субъекты РФ с высоким уровнем цифровизации взаимодействия государства и граждан (индекс цифровизации взаимодействия государства и граждан выше 0,6 баллов), регионы со средним уровнем цифровизации взаимодействия государства и граждан (значение индекса от 0,3 до 0,6 баллов), и регионы с низким уровнем цифровизации взаимодействия государства и граждан (значение индекса менее 0,3 балла).

В целом по итогам оценки цифровизации взаимодействия государства и граждан выявлено 2 субъекта Российской Федерации с низким уровнем цифровизации взаимодействия государства и граждан (Магаданская область и Чеченская Республика), 44

субъекта Российской Федерации со средним уровнем цифровизации такого взаимодействия и 39 субъектов Российской Федерации с высоким уровнем цифровизации взаимодействия государства и граждан в сфере предоставления государственных услуг.



Рисунок 5 – Российские регионы по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан

Таблица 6 – Итоговый рейтинг субъектов Российской Федерации по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан

Место	Наименование субъекта РФ	Значение индекса
1	г.Москва	0,889
2	Ямало-Ненецкий автономный округ	0,810
3	Ханты-Мансийский автономный округ-Югра	0,757
4	Московская область	0,750
5	Астраханская область	0,743
6	Тюменская область	0,735
7	Вологодская область	0,735
8	Амурская область	0,734
9	Ростовская область	0,720
10	Сахалинская область	0,692
11	Самарская область	0,690
12	Ленинградская область	0,687
13	Республика Татарстан	0,686
14	Белгородская область	0,677
15	Тульская область	0,665
16	Краснодарский край	0,649
17	Томская область	0,648
18	Ульяновская область	0,647
19	Республика Адыгея	0,643
20	Новосибирская область	0,629
21	Республика Башкортостан	0,623
22	Ярославская область	0,622
23	Нижегородская область	0,616
24	Архангельская область	0,613
25	Курская область	0,600
26	Красноярский край	0,597
27	Оренбургская область	0,593
28	Липецкая область	0,590
29	Ставропольский край	0,577
30	Республика Саха (Якутия)	0,576
31	Кабардино-Балкарская Республика	0,568
32	Приморский край	0,564
33	г. Севастополь	0,562
34	Волгоградская область	0,553
35	Камчатский край	0,551
36	Республика Тыва	0,551
37	Карачаево-Черкесская Республика	0,546
38	Брянская область	0,546
39	Смоленская область	0,544
40	Тамбовская область	0,540
41	Чувашская Республика	0,539
42	Удмуртская Республика	0,539
43	г. Санкт-Петербург	0,537
44	Республика Коми	0,535
45	Челябинская область	0,534
46	Пензенская область	0,529
47	Омская область	0,524
48	Ненецкий автономный округ	0,524
49	Республика Хакасия	0,522

Продолжение таблицы 6

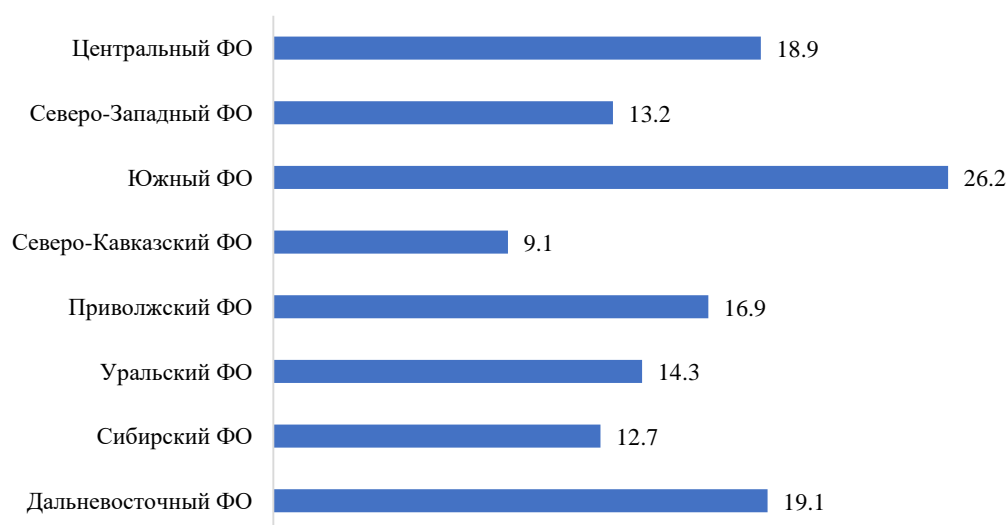
Место	Наименование субъекта РФ	Значение индекса
50	Орловская область	0,516
51	Республика Карелия	0,512
52	Калининградская область	0,507
53	Калужская область	0,506
54	Владимирская область	0,493
55	Республика Бурятия	0,489
56	Курганская область	0,489
57	Республика Мордовия	0,488
58	Ивановская область	0,488
59	Алтайский край	0,488
60	Саратовская область	0,484
61	Псковская область	0,480
62	Новгородская область	0,476
63	Кемеровская область	0,475
64	Иркутская область	0,472
65	Свердловская область	0,471
66	Мурманская область	0,470
67	Костромская область	0,467
68	Республика Ингушетия	0,464
69	Рязанская область	0,461
70	Пермский край	0,460
71	Воронежская область	0,459
72	Кировская область	0,458
73	Тверская область	0,456
74	Хабаровский край	0,405
75	Республика Калмыкия	0,397
76	Чукотский автономный округ	0,395
77	Республика Алтай	0,391
78	Республика Марий Эл	0,388
79	Республика Северная Осетия-Алания	0,370
80	Еврейская автономная область	0,354
81	Республика Крым	0,352
82	Республика Дагестан	0,302
83	Чеченская Республика	0,266
84	Забайкальский край	0,259
85	Магаданская область	0,213

Примечание – рассчитано авторами на основе данных Минэкономразвития России и Росстата.

При использовании индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан важно учитывать, что данный показатель учитывает только взаимодействие, связанное с оказанием государственных и муниципальных услуг, и не учитывает иные направления взаимодействия граждан и государства, например, обращения граждан в органы власти с целью защиты своих законных прав и интересов, общественно значимых ценностей, что обусловлено отсутствием данных в региональном разрезе по данным направлениям взаимодействия. Имеющиеся данные по частоте использования электронной формы обращений гражданами в контрольно-надзорные органы за защитой от рисков причинения

вреда, рассчитанные в разрезе федеральных округов, позволяют предположить, что и в данной сфере отмечаются существенные вариации в уровне востребованности цифровых каналов взаимодействия.

Так, по итогам проведенного в 2020 г. репрезентативного социологического опроса граждан по вопросам оценки результативности КНД выявлено, что в целом 17,4% респондентов, обращающихся в контрольно-надзорные органы, использовали электронную форму обращения. При этом отмечается вариация востребованности цифровых каналов взаимодействия по федеральным округам: если в Южном ФО цифровыми каналами взаимодействия воспользовалось 26,2% респондентов, то в Северо-Кавказском ФО – лишь 9,1% (рисунок 6).



Примечание – Источник: социологический опрос РАНХиГС, 2020 г.

Рисунок 6 – Доля граждан, использовавших электронную форму взаимодействия для обращения в контрольно-надзорные органы с целью защиты от различных рисков

Приведенные данные свидетельствуют, во-первых, о наличии межрегиональных различий в востребованности взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами по вопросам защиты от рисков, а во-вторых – о в целом низкой степени распространения такого взаимодействия.

По итогам проведенного анализа можно сделать следующие выводы о результативности цифровизации государственного управления на региональном уровне с позиции граждан.

Во-первых, отмечается существенная дифференциация регионов по показателям доступности госуслуг в электронном виде; если в одних регионах отмечается высокая доступность и востребованность цифрового взаимодействия при оказании таких услуг, в других субъектах РФ показатели существенно ниже. Таким образом, можно сделать вывод

о том, что при наличии значимого положительного влияния цифровизации процессов оказания государственных услуг на их доступность имеется и дальнейший потенциал роста такого влияния, прежде всего, в регионах с низким индексом цифровизации взаимодействия государства и граждан.

Во-вторых, анализ показателей удовлетворенности качеством оказания услуг в электронном виде позволяет сделать вывод о том, что качество их оказания в целом оценивается достаточно высоко. При этом уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме (доля респондентов, полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных услуг) варьировался в 2019 году в зависимости от субъекта Российской Федерации от 26,1% (Магаданская область) до 93,4% (Республика Адыгея), уровень полностью удовлетворенных качеством предоставления государственных услуг выше 50 процентов отмечается по 80 субъектам Российской Федерации из 85. Таким образом, цифровизация государственного управления на региональном уровне в целом положительно влияет на качество оказания государственных и муниципальных услуг, однако и здесь есть потенциал дальнейшего улучшения.

В-третьих, как показывает анализ, граждане пока слабо используют электронное взаимодействие с государством для защиты своих законных прав и интересов; в целом, доля обращений в КНО в электронном виде остается на низком уровне. Таким образом, данный эффект цифровизации пока оценивается как ограниченный, однако имеющий значительный потенциал роста.

В-четвертых, отмечается дифференциация развития субъектов РФ по уровню электронного участия; соответственно, данный эффект цифровизации также различен для различных регионов. К регионам-лидерам отнесены 12 субъектов Российской Федерации, в том числе Москва, Хабаровский край, Республика Башкортостан и др.

Важную роль в оценке эффектов от цифровизации государственного управления играет и оценка рисков. По результатам анализа выявлено, что в целом в России высок уровень цифрового доверия к государству. Однако для некоторых регионов цифровое доверие может рассматриваться как потенциальный риск для успеха дальнейшей цифровизации государственного управления. Так, доля граждан, испытывающих опасения насчет защиты и безопасности персональных данных при получении государственных услуг в электронной форме превышает 5 процентов по 10 субъектам Российской Федерации из 85, превышает 10 процентов – по 1 субъекту (Чукотский автономный округ);

Эффективность цифровизации государственного управления на региональном уровне может быть охарактеризована экономией времени, связанного с взаимодействием с государством. Так, например, в Псковской области было разработано приложение «Мои документы онлайн», позволяющее экономить до 6 минут при записи на прием в региональные офисы МФЦ¹.

2.2 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления с позиции бизнеса

Оценка результативности цифровизации государственного управления на уровне регионов может осуществляться с использованием показателя региональных проектов по развитию цифрового государственного управления «Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде». По данным АИС «Электронный бюджет»² плановое значение показателя на 2020 год для субъектов Российской Федерации составляет 30%, на 2021 год – 40%.

Следует отметить, что к ожидаемым результатам реализации региональных проектов по цифровизации государственного управления, характеризующих эффекты цифровизации для бизнеса (в частности, по предоставлению государственных услуг) могут быть отнесены:

- внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей (данный ожидаемый результат выделен лишь в 4 региональных проектах – Амурской области, НАО, Оренбургской области, Ростовской области);

- обеспечено повышение качества предоставления государственных услуг и развитие городских порталов, платформ и сервисов электронного правительства для эффективного управления городом гражданами и бизнесом на базе открытых ресурсов (данный ожидаемый результат выделен в 2 региональных проектах – г.Москве и Ростовской области);

- создание цифрового профиля юридического лица также должно позволить получать государственные услуги в проактивном режиме и упростить обмен данными между государством и юридическим лицом.

¹ URL: <https://vashkontrol.ru/articles/2890> (дата обращения 10.10.2020).

² URL: <http://budget.gov.ru/> (дата обращения 10.10.2020).

Снижению административных издержек бизнеса при взаимодействии с контрольно-надзорными органами может послужить достижение таких ожидаемых результатов региональных проектов, как:

– использование единой государственной платформы сбора данных промышленного интернета вещей и инструментов анализа объективных данных о наблюдаемых объектах (ЕГПСД) предполагающая подключение приборов автоматического измерения показателей объектов и систем внутреннего контроля предприятий, в целях обеспечения систематического контроля и мониторинга, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований, предотвращения ущерба охраняемых законом ценностям¹ (ожидаемый результат предусмотрен в 51 субъекте РФ из 85 рассмотренных);

– использование «цифрового инспектора», формирующего задания инспектору в результате анализа рисков, на массивах «больших данных», собранных об объектах проверок (предусмотрен в Кемеровской области, Кировской области, Сахалинской области, Ульяновской области и т.д.).

Реализация данных ожидаемых результатов позволит снизить нагрузку на предприятия при проведении контрольно-надзорными органами выездных проверок, а также позволит исключить возможные злоупотребления служебными полномочиями сотрудниками контрольно-надзорных органов. В то же время, в качестве негативного эффекта могут возрасти издержки на оснащение приборами и датчиками, необходимыми для осуществления такого вида контроля.

Положительный эффект для бизнеса от цифровизации государственного управления рассматривается и в отдельных отраслях экономики.

Так, например, в рамках ведомственного проекта Министерства сельского хозяйства Российской Федерации предпринимателям в сфере сельского хозяйства будет доступен личный кабинет, где можно будет оформить субсидию, в т.ч. предпринимателю будут предоставляться пакетные решения (субсидия+кредит+страховка). Интеграция с

¹

URL:

[https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82:%D0%95%D0%93%D0%9F%D0%A1%D0%94_\(%D0%95%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0_%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%B9\)](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82:%D0%95%D0%93%D0%9F%D0%A1%D0%94_(%D0%95%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0_%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%B9)) (дата обращения 10.10.2020).

информационными системами Росгидромета и МЧС позволит производить корректировку субсидий в части введения чрезвычайных ситуаций в регионах. Кроме того, к 2021 году планируется заключение контрактов с получателями субсидии в режиме SMART в 100 процентах случаев, что будет способствовать экономии временных ресурсов предпринимателя.

К потенциальным эффектам цифровизации топливно-энергетического комплекса относятся¹:

– в нефтегазовой отрасли: повышение коэффициента извлечения нефти на «цифровых месторождениях» на 5-10 процентов, снижение операционных затрат на «цифровых месторождениях» на 10 процентов, снижение капитальных затрат на «цифровых месторождениях» до 15 процентов;

– в электроэнергетике: повышение уровня технического состояния производственных фондов на 5 процентов, снижение аварийности на объектах электроэнергетики на 20 процентов, снижение продолжительности перерывов электроснабжения на 5 процентов;

– в угольной промышленности – увеличение добычи подземным и карьерным способом на 5-7 процентов к 2024 году, повышение уровня безопасности ведения работ.

Внедрение системы маркировки и прослеживаемости товаров² будет способствовать росту выручки легальных производителей (от 50-100 млрд. руб. на отрасль (при доле контрафакта 5-10 процентов) до 200-250 млрд. руб. (при доле контрафакта 45-50 процентов). Эффектом для предприятий будет также сокращение издержек на персонал, упрощение механизмов управления запасами, логистики, повышение конкурентоспособности за счет сокращения доли незаконного оборота. Для государства же положительным эффектом от внедрения системы является повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности, повышение собираемости таможенных и налоговых, в т.ч. акцизных, платежей, экономия затрат бюджета на контроль товарных рынков, статистические данные в режиме реального времени.

В части объема рынка коммерческих услуг, связанных с использованием государственных платформ и открытых данных информация отсутствует, однако если рассматривать рейтинг и уровень открытости субъектов Российской Федерации по

¹ URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/2-mesoveschanieakimov20190424vc.pdf> (дата обращения 01.10.2020)

² URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/markirovka-i-proslezhivaemost-kratkij-obzor-gchp-proekta.pdf> (дата обращения 01.10.2020).

публикации открытых данных на 2019 год¹, можно отметить, что лидерами являются такие регионы как Томская область (100,00%), Москва (97,70%), ХМАО (94,75%), Брянская область (93,58%). К регионам с низкой оценкой открытости по итогам оценки отнесены Чукотский автономный округ (10,21%), г. Севастополь (11,04%), Кабардино-Балкарская Республика (11,33%), Псковская область (17,39%), Республика Ингушетия (19,06%).

В период действия мер ограничительного характера, связанных с распространением коронавирусной инфекции, предприниматели могли воспользоваться различными онлайн сервисами, в т.ч. калькулятором мер поддержки, калькулятором налогов, бизнес-навигаторами и т.д. Такого рода инструменты были доступны как на сайтах федеральных ведомств, так и в некоторых регионах.

Так, сервис MBM.MOS.RU позволяет в режиме онлайн получить ряд услуг, таких, как: подготовка документов для регистрации бизнеса, подбор режима налогообложения, подготовка налоговой декларации по упрощенной системе налогообложения, подбор коммерческой недвижимости для бизнеса/ подбор городских помещений для бизнеса и др. Раздел на портале «Московский предприниматель» позволяет в режиме онлайн подобрать вид подходящей субсидии по ИНН и подать заявку. Центр поддержки экономики Москвы² предоставляет информацию о мерах и способах поддержки бизнеса. На инвестиционном портале Свердловской области в отдельную группу собраны электронные сервисы, полезные бизнесу³. На сайте Правительства Мурманской области приведена пошаговая интерактивная инструкция по получению льготы на аренду недвижимости, есть ссылка на образовательный онлайн-проект «Бизнес на самоизоляции»⁴. На сайте Правительства Калужской области даны ссылки на онлайн-ресурсы для бизнеса⁵. Например, Штаб поддержки бизнеса Калужской области⁶ предлагает воспользоваться алгоритмом для выяснения, какие полагаются меры поддержки конкретному предприятию. Также можно сообщить об отказе коммерческих банков в предоставлении положенных льгот (предполагается, что система Торгово-промышленной палаты будет оказывать предпринимателю содействие в коммуникации с банком).

¹ URL: <https://read.infometer.org/region2019/od/rating#!/tab/122830689-3> (дата обращения 01.10.2020).

² URL: <http://helpmoscoweconomy.ru/> (дата обращения 10.10.2020).

³ URL: <https://invest-in-ural.ru/business-guide/el-services/> (дата обращения 10.10.2020).

⁴ URL: https://covid.gov-murman.ru/business_support/reg_support/cpp/online/ (дата обращения 10.10.2020).

⁵ URL: <http://admoblkaluga.ru/main/onlaynres/biznes.php> (дата обращения 10.10.2020).

⁶ URL: <http://shtabtpp40.ru/> (дата обращения 10.10.2020).

Отдельные государственные услуги для бизнеса (например, по предоставлению льгот, субсидий) были переведены полностью в электронный вид. Использование данных инструментов также было направлено на минимизацию административных издержек бизнеса.

Пандемия коронавирусной инфекции стимулировала и дальнейший переход к приему отчетности предприятий в электронном виде, в том числе, и вводимой на региональном уровне.

Примером последней являются сведения о переведенных на удаленный режим работы, предоставляемые предприятиями в г. Москва исключительно в электронном виде в соответствии с Указом Мэра Москвы 97-УМ от 06.10.2020. Практическая реализация данного требования столкнулась с рядом сложностей. Во-первых, выяснилось, что инфраструктура электронного правительства г. Москвы оказалась неготовой к одновременному сбору данных у такого числа юридических лиц и ИП; в связи с техническим сбоем сроки сдачи отчетности были перенесены на неделю. Во-вторых, оказалось, что не у всех организаций, зарегистрированных в городе, и у 80% ИП отсутствует действующий сертификат ЭЦП¹. В этой связи пришлось снимать требование для ИП об обязательном использовании ЭЦП при передаче данных о сотрудниках, работающих дистанционно.

В целом результаты анализа показывают, что эффекты от цифровизации государственного управления для бизнеса умеренные, имеющие значительный потенциал роста.

2.3 Результативность и эффективность цифровизации государственного управления для государства

Для государства эффективность цифровизации управления выражается в первую очередь в сокращении временных и трудовых затрат на предоставление государственных услуг и выполнение государственных функций (в т.ч. контрольно-надзорных).

Так, например, к экономическим эффектам цифровизации государственного управления для государства в Пермском крае² могут быть отнесены: экономия 2 млрд. рублей от цифровизации сферы государственных закупок, от централизации учета экономия составит 540 млн. рублей, снижение стоимости обслуживания централизованной системы даст экономию в 80 млн. рублей.

¹ URL: <https://www.kdelo.ru/news/386126-qqn-20-m10-ip-mogut-sdat-otchet-po-udalennym-sotrudnikam-bez-elektronnoy-podpisi> (дата обращения 20.10.2020).

² URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/zargaryan-tsifrovizatsiyafinekblokosupravleniya.pdf> (дата обращения 20.10.2020).

В 2019 году сокращение трудозатрат при осуществлении закупочной деятельности снизилось более чем на 40 процентов, сокращение рабочего времени на ведение учета – более чем на 20 процентов.

В целом отмечаются следующие эффекты от цифровизации: экономия бюджетных средств за счет долгосрочного планирования, контроля своевременного освоения бюджетных средств и сокращения текущих расходов, своевременное получение актуальной и достоверной аналитической информации для принятия управленческих решений, сокращение трудозатрат на выполнение типовых операций, ведение единых справочников для формирования отчетности и др.

В региональных проектах по цифровому государственному управлению повышение эффективности от цифровизации для государства выражается в следующих ожидаемых результатах:

- внедрение типового автоматизированного рабочего места государственного служащего (предусмотрено в 58 проектах субъектов Российской Федерации по цифровизации государственного управления);

- обеспечение автоматизации контрольно-надзорной деятельности, в т.ч. обеспечение применения Типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности для региональных и муниципальных видов контроля (надзора) либо иной информационной системы управления контрольно-надзорной деятельностью, обеспечивающего управление деятельностью сотрудников органов контроля (надзора) с использованием «цифрового инспектора», формирующего задания инспектору в результате анализа рисков, на массивах «больших данных», собранных об объектах проверок, и доступных в человековоспринимаемой форме (предусмотрено в 60 проектах субъектов Российской Федерации по цифровизации государственного управления). Например, в Самарской области контроль за состоянием сельхозугодий осуществляется с помощью космического мониторинга (путем сопоставления данных космоснимков и деклараций о посевах в ГИС АПК). В случае расхождения данных осуществляются наземные точечные проверки;

- обеспечение использования Национальной системы управления данными (НСУД) в органах государственной власти, их подведомственных учреждениях и органах местного самоуправления (предусмотрено в 52 проектах субъектов Российской Федерации по цифровизации государственного управления) и обеспечение подключения к Единой государственной платформе сбора данных промышленного интернета вещей и инструментов анализа объективных данных о наблюдаемых объектах на основе утвержденных ведомственных моделей данных, для региональных и муниципальных

контрольных (надзорных) мероприятий (предусмотрено в 51 проекте субъектов Российской Федерации по цифровизации государственного управления). Так, например, в Ленинградской области к эффектам использования региональной системы управления данными (РСУД) относят¹: снижение трудозатрат государственных гражданских служащих на 20 процентов, увеличение скорости принятия решений в два раза, экономия затрат на развитие и сопровождение информационных систем составит 30 процентов;

– обеспечение развития системы межведомственного электронного взаимодействия (предусмотрено в 78 проектах субъектов Российской Федерации по цифровизации государственного управления);

– обеспечение создания, сопровождения и модернизации государственной информационной системы региона (ГосWEB), так, например, в Пермском крае отмечается снижение финансовых затрат на обслуживание государственных сайтов на 90 процентов.

Можно отметить, что на поддержку региональных проектов в сфере информационных технологий, направленных на автоматизацию приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора) в целях внедрения риск ориентированного подхода в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» из средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации выделяются субсидии².

Эффекты от некоторых ожидаемых результатов реализации региональных проектов по цифровизации государственного управления рассмотрены в таблице 7.

¹ URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/regionalnyiy-segment-nsud-v-leningradskoj-oblasti.pdf> (дата обращения 01.101.2020).

² URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/148/#section-control-points> (дата обращения 01.101.2020).

Таблица 7 – Ожидаемые результаты региональных проектов и эффекты от их достижения в разрезе групп, взаимодействующих с государством в цифровом виде

Направление (ожидаемый результат)	Количество региональных проектов, содержащих ожидаемый результат	Эффект от цифровизации государственного управления		
		для граждан	для бизнеса	для государства
Предоставление государственных и муниципальных услуг в цифровом виде, в т.ч. проактивно	67	повышение доступности государственных и муниципальных услуг, повышение качества предоставления госуслуг и удовлетворенности граждан,	снижение административных издержек при обращении за получением государственных услуг, повышение качества государственных услуг для бизнеса	снижение административных издержек, связанных с исполнением государственных и муниципальных функций и оказанием государственных и муниципальных услуг
Использование «цифрового профиля» гражданина, юридического лица	44			
Автоматизация КНД (в т.ч. «Цифровой инспектор», использование ЕГПСД)	65	х	Снижение административных издержек при взаимодействии с КНО	Повышение качества принимаемых решений, в т.ч. за счет обеспечения доступности актуальной и достоверной информации о ситуации в сфере управления
Межведомственное электронное взаимодействие	78	х	х	повышение оперативности межведомственного взаимодействия
Цифровизация государственной службы (в т.ч. внедрение типового рабочего места госслужащего, развитие и использование системы ЕИСУКС)	58	х	х	повышение оперативности межведомственного взаимодействия; снижение административных издержек, связанных с исполнением гос. функций и оказанием госуслуг повышение результативности деятельности госслужащих, снижение доли рутинных операций

Продолжение таблицы 7

Направление (ожидаемый результат)	Количество региональных проектов, содержащих ожидаемый результат	Эффект от цифровизации государственного управления		
		для граждан	для бизнеса	для государства
Внедрение Единого окна цифровой обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, функциям, сервисам, с использованием технологии изучения общественного мнения и формирования механизмов обратной связи	58	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), обеспечение защиты законных прав и интересов граждан (снижение издержек на доступ к информации, юридическую защиту своих законных прав и интересов, в т.ч. в судах)	повышение предсказуемости и прозрачности государственной политики, регулирования, создание более удобных и востребованных форматов взаимодействия и продвижения своих интересов; облегчение защиты законных прав и интересов организаций и ИП	повышение качества принимаемых решений, в т.ч. за счет обеспечения доступности актуальной и достоверной информации о ситуации в сфере управления
Развитие и техническое сопровождение информационной системы региона «Автоматизированная информационная система в сфере закупок «Веб-Торги»	1	х	х	Повышение эффективности бюджетных расходов за счет роста конкуренции и повышения прозрачности государственных закупок при переводе их в электронный вид

Как видно из таблицы 7, такой ожидаемый результат, как развитие межведомственного взаимодействия является наиболее часто встречаемым в региональных проектах, направленных на цифровизацию государственного управления. Таким образом, можно сделать вывод о том, что планы цифровизации государственного управления на региональном уровне в наибольшей степени ориентированы на интересы государства, и в меньшей степени – на достижение результатов, значимых для граждан и бизнеса.

При этом цифровизация процессов предоставления государственных и муниципальных услуг и цифровизация процессов осуществления контрольно-надзорной деятельности встречается, соответственно, в 67 и 65 региональных проектах из 85.

К нечасто затрагиваемым процессам, по которым планируется цифровизация относятся: использование единой национальной системы разработки и принятия регуляторных решений в органах государственной власти (в 4 проектах из 85), применение электронных паспортов граждан (в 5 проектах из 85), избирательный процесс (в 14 проектах из 85).

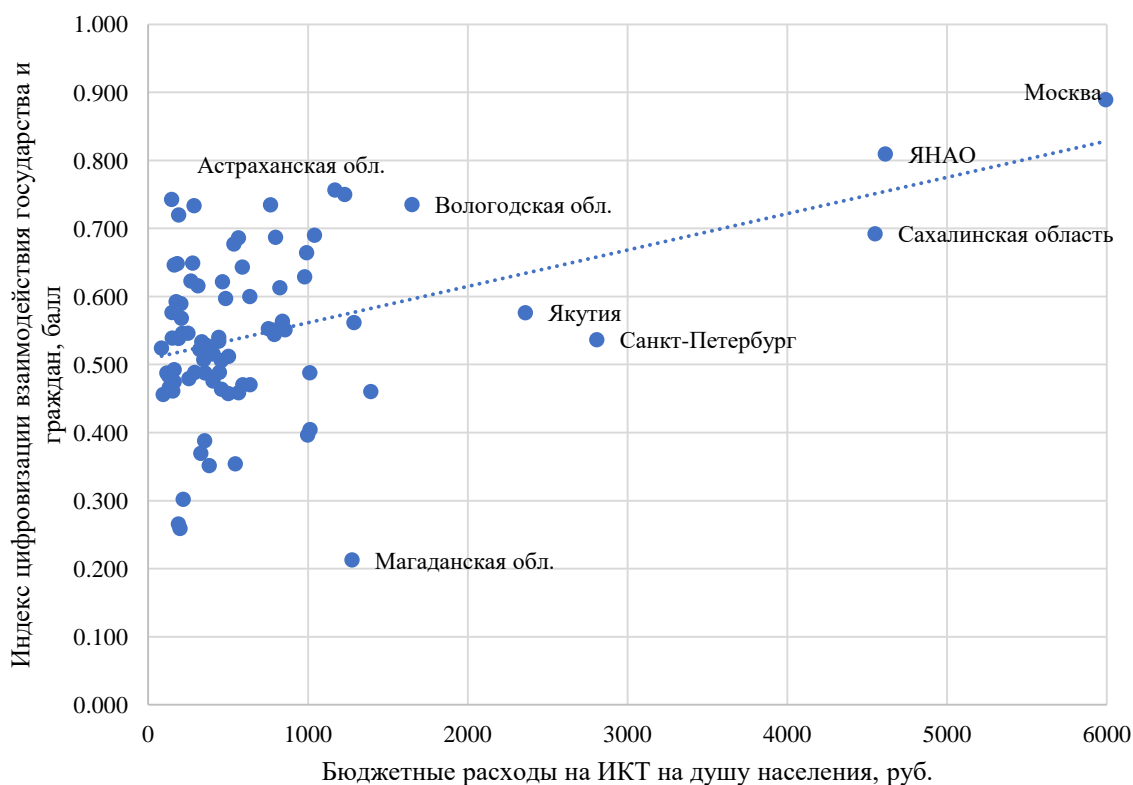
По оценке CNews, суммарный ИКТ-бюджет регионов в 2019 г. составил 161,4 млрд. руб.¹, из которых 74,3 млрд. руб. приходятся на затраты на цифровизацию государственного управления в Москве. В десятку регионов по объемам ИТ-бюджетов также входят Санкт-Петербург, Московская область, Пермский край, Самарская, Новосибирская, Свердловская, Тюменская области, Республика Якутия и ЯНАО. При расчете бюджетных расходов на ИКТ на душу населения лидируют субъекты РФ с небольшой численностью населения (НАО, ЧАО, Республика Алтай), а также регионы с высокой бюджетной обеспеченностью (г. Москва, ЯНАО, Сахалинская область, Санкт-Петербург, Республика Якутия).

При значительной дифференциации подушевых бюджетных расходов на ИКТ их взаимосвязь с достигаемыми результатами в сфере цифровизации государственного управления неоднозначна. Так, в 5 регионах-лидерах по индексу цифровизации взаимодействия государства и граждан подушевые бюджетные расходы на ИКТ составляют в среднем 2629,64 руб. на душу населения в год, тогда как в 5 регионах с самым низким значением индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан – только 399,38 руб. В то же время коэффициент корреляции Пирсона между объемом подушевых бюджетных расходов на ИКТ и индексом цифровизации взаимодействия

1

URL: https://www.cnews.ru/reviews/ikt_v_gossektore_2019/review_table/c99d29f1dd75918cbd1626d516558da453fa61e8 (дата обращения 10.10.2020).

государства и граждан (при исключении из расчета данных по 3 регионам с наибольшими подушевыми расходами на ИКТ, обусловленными низкой численностью населения) равен 0,420, т.е. взаимосвязь между данными факторами статистически значима, но является слабой (рисунок 7).



Примечание – рассчитано авторами по данным Росстата, Минэкономразвития России, CNews.

Рисунок 7 – Оценка эффективности бюджетных расходов на ИКТ на душу населения в российских регионах

Исследование соотношения индекса цифровизации взаимодействия государства и граждан (как одного из значимых показателей результативности цифровизации государственного управления) и бюджетных расходов на ИКТ в региональном разрезе позволяет оценить эффективность цифровизации государственного управления в российских регионах. Так, в регионах, где индекс цифровизации взаимодействия государства и граждан выше средней линии тренда, эффективность бюджетных расходов на цифровизацию государственного управления выше, чем в территориях, расположенных ниже линии тренда (рисунок 4.7). Соответственно, расчеты показывают, что цифровизация государственного управления может быть признана эффективной в Москве, ЯНАО, Вологодской и Астраханской области (лидер по эффективности бюджетных расходов). Ниже всего показатели эффективности в Магаданской области; ниже среднего по регионам – в Якутии, Санкт-Петербурге, в Сахалинской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенная оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления на федеральном и региональном уровнях позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, пока цифровизация государственного управления приводит к неравным эффектам для различных рассматриваемых групп бенефициаров. Так, положительное влияние внедрения цифровых технологий для граждан более очевидно, чем для бизнеса и, как это не парадоксально, для самого государства. При этом сохраняется значительный потенциал дальнейшего роста влияния цифровизации государственного управления на его качество с учетом позиций всех бенефициаров.

Во-вторых, отмечаются и существенные различия в достижении конечных результатов цифровизации в разрезе отдельных эффектов и, соответственно, видов государственных функций.

Наиболее очевидные положительные эффекты достигнуты в сфере оказания административных государственных и муниципальных услуг, тогда как на обеспечение защиты охраняемых законом ценностей в рамках регулирования и государственного контроля (надзора) цифровизация пока не оказала значительного влияния.

Хотя отмечается тенденция к некоторому росту доли граждан, обращающихся в контрольно-надзорные органы в электронном виде, подавляющее большинство граждан по-прежнему использует традиционные формы обращения (личные и по почте). Сами органы государственного контроля (надзора) также используют возможности дистанционного контроля в ограниченном объеме. Как показывает статистика государственного контроля (надзора) в период пандемии большинство контрольно-надзорных органов не увеличили долю дистанционных (документарных) проверок. Если по отдельным видам государственного контроля (в частности, лицензионного) отмечается более активное использование дистанционных технологий, то в целом принятые решения по автоматическому продлению сроков действия разрешений и лицензий свидетельствуют скорее об отсутствии системной практики взаимодействия с подконтрольными объектами в дистанционном режиме по большинству видов КНД.

Цифровизация в сфере выработки и реализации государственной политики пока опирается преимущественно на первичные цифровые технологии без использования возможностей прорывных (передовых) технологий (искусственного интеллекта, предиктивной аналитики), что также ограничивает эффект с точки зрения качества принятия решений государством. Так, вопросы использования альтернативных

источников данных в сфере стратегического планирования и в государственной статистике пока находятся в стадии проработки.

В-третьих, влияние цифровизации государственного управления на его эффективность также ассиметрично с точки зрения различных бенефициаров и не всегда очевидно.

Так, распространение практики цифрового взаимодействия граждан и государства, очевидно, приводит к определенной экономии издержек граждан. При этом на масштабы данного эффекта влияет уровень востребованности цифровых каналов взаимодействия с государством, который существенно различается в региональном разрезе.

В отношении бизнеса эффект уже не столь очевиден, поскольку пока цифровизация государственного управления не привела к масштабному сокращению отчетности предприятий в государственные органы, а введение отдельных новых требований, необходимых для цифровизации взаимодействия (маркировки продукции, онлайн-касс), очевидно, привело к росту административных издержек бизнеса.

Анализ данных о бюджетных расходах показывает, что пока цифровизация государственного управления не привела к значимому сокращению издержек государства на содержание аппарата.

Таким образом, цифровизация государственного управления пока является скорее драйвером роста бюджетных расходов, чем инструментом для их оптимизации.

В-четвертых, необходимо отметить значительные межрегиональные различия в уровне цифровизации государственного управления и, как следствие, в достижении ее положительных эффектов для ключевых бенефициаров.

Так, рассчитанный в докладе индекс цифровизации взаимодействия граждан и государства варьируется от 0,889 в г. Москва до 0,213 в Магаданской области, что иллюстрирует углубление «цифрового неравенства» между регионами как по наличию, так и по показателям востребованности цифрового взаимодействия, а также уровню цифрового доверия.

Данный разрыв лишь частично обусловлен различиями в уровне бюджетных расходов на цифровизацию государственного управления. Проведенные расчеты показывают, что имеются и существенные различия в эффективности бюджетных расходов на ИКТ.

В-пятых, процесс цифровизации и в том числе цифровой трансформации неодинаково влияет на изменение различных параметров качества государственного управления. В ряде случаев это может приводить к дисбалансу данных параметров и, как следствие, не к росту качества государственного управления, а к его снижению.

Такой дисбаланс иллюстрируют некоторые реализованные в рамках пандемии коронавируса подходы. Например, после введения механизма цифровых пропусков для контроля соблюдения режима самоизоляции в некоторых регионах вновь появились «палочные» системы для оценки эффективности данного механизма, основанные на расчете сумм штрафов за соответствующие правонарушения и количестве выявленных нарушений. Вряд ли такие показатели способны оценить результативность данных механизмов с позиции их влияния на снижение заболеваемости и темпы распространения инфекции.

Другой пример связан с «приравниванием» дистанционного образования к очному, в том числе, при определении стоимости внебюджетного обучения. Такой подход, вероятно, позволяет повысить эффективность образовательного процесса (с точки зрения затрат на одного обучаемого), но вряд ли приводит к системному повышению качества образования. Спорными являются и тезисы о более доступном для обучающихся дистанционном образовании: серьезной оценки наличия необходимого оборудования, свободных помещений, надежных каналов связи для обучения в домашних условиях не проводилось, а потери в социализации обучающихся очевидны.

Существуют и опасения, что переход к дистанционным технологиям в государственных бюджетных услугах продолжится и после завершения пандемии. В такой ситуации все более значимыми становятся риски роста «цифрового неравенства», причем не только в территориальном, но и в социальном смысле. Это может привести к дополнительному снижению результативности «социальных лифтов» для молодежи, к росту дискриминации по уровню материальной обеспеченности.

Еще один пример асимметричного влияния цифровизации государственного управления на его качество связан с повышенным вниманием к результативности в ущерб обоснованности государственного вмешательства в ту или иную проблему, в том числе, в ущерб соблюдению принципов недискриминационности, отсутствия каких-либо преференций одним группам граждан по сравнению с другими, одним хозяйствующим субъектам по сравнению с другими.

Примеры такого дисбаланса также многочисленны. Например, рассмотрим автоматизацию назначения штрафов за нарушение карантинных требований, использование для этого средств дистанционного контроля и «больших данных». С одной стороны, это пример внедрения передовой цифровой технологии, позволяющей принимать решения в автоматическом режиме и обеспечивающей реализацию принятых нормативных требований (в данном случае – ограничений для лиц, которым предписано соблюдать карантин). С другой стороны, в рамках применения данной технологии были

неоднократно зафиксированы случаи штрафов за сбои в системе «социального мониторинга». И хотя граждане имели (и имеют) возможность оспаривания таких решений, очевидно, что это подрывает их доверие к самой системе и снижает оценку ее обоснованности. Следствием такой ситуации является не только снижение доверия граждан к предпринимаемым мерам по борьбе с распространением инфекции, но и риски массового уклонения граждан от системы (т.е. в данном случае – необращения к врачу при подозрении о наличии симптомов заболевания, самолечение), что в конечном итоге окажет негативное влияние на результативность системы социального мониторинга в целом.

Реализация некоторых других мер (в частности, введение пропускного режима, массовый сбор персональных данных переведенных на удаленный режим работы сотрудников и др.) также позволяют поставить вопрос о приемлемости тотального контроля в ущерб праву на неприкосновенность личной жизни. Данная ситуация получила в литературе название «парадокса приватности» [16], с которым столкнулись многие государства. Так, для решения краткосрочных задач защиты населения от рисков во многих странах мира были реализованы цифровые решения, направленные на отслеживание контактов и контроль за реализацией карантинных мер. Однако реализация данных мер привела к активным дебатам [17] и создала основу для снижения цифрового доверия в долгосрочной перспективе.

Результаты социологических опросов показывают, что 66% опрошенных считают допустимым сбор государством данных, характеризующих контакты граждан, для выявления потенциально зараженных коронавирусом; еще больше тех, кто поддерживает использование алгоритмов распознавания лиц. Однако только 54% считают допустимым сбор персональных данных для выдачи пропусков и контроля перемещения граждан в условиях эпидемии; при этом большинство (55%) считает, что граждане должны сами определять, к каким данным может иметь доступ государство¹.

Наметившаяся тенденция к «проактивному» предоставлению государственных и муниципальных услуг, направленная (первоначально) на улучшение информированности граждан и юридических лиц о доступных для них услугах может приводить к появлению навязанных услуг, в том числе, и негосударственных. Например, платформенные решения, предусматривающие участие в процедуре оказания услуги отдельных конкретных банков, страховых и иных организаций могут давать таким организациям

¹ URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/19/10/2020/5f89aa049a7947cb06832e79?fromtg=1
(дата обращения 10.10.2020).

необоснованные конкурентные преимущества и усиливать государственное вмешательство в рыночные отношения. Впоследствии такое искажение конкуренции может приводить к монополизации рынков и снижению качества услуг для граждан и организаций.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что оценку результативности и эффективности цифровизации государственного управления целесообразно дополнять оценкой рисков, в том числе, оценкой влияния цифровизации государственного управления на обоснованность государственного вмешательства (с учетом позиций всех бенефициаров).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» (Собрание законодательства РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901).
2. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020
4. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2020. –126 с.
5. UN. United Nations E-Government Survey Report. 2020. URL: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения 10.10.2020).
6. UN. United Nations E-Government Survey Report. 2018. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Russian.pdf (дата обращения 10.10.2020).
7. Le Blanc, D. (2020) E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. *UN DESA Working Paper*. No. 163
8. Индикаторы цифровой экономики: 2020: статистический сборник / Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневикий, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: НИУ ВШЭ, 2020.
9. Мамай Е.А. Публичные услуги G2B: на какой стадии находится развитие электронного правительства в России? // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2018. - №4 (44). - С.205-217.
10. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – №2 - С. 32-53
11. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад - 2019 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и

др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: НИУ ВШЭ, 2020. - 138 с.

12. WEF. The Global Competitiveness Report. 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 20.10.2020).

13. Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головщинский К.И., Шамрин А.Т., Подколзина Е.А., С.Б. Дашков, Корнеева Д.В., Орлова Ю.А., Ткаченко А.В., Юсупова Г.Ф. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. 2020. URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/359455190.pdf> (дата обращения 20.10.2020).

14. Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг».

15. Chugunov A.V., Kabanov Y. (2018) Evaluating E-Participation Institutional Design. A Pilot Study of Regional Platforms in Russia. In: Edelman N., Parycek P., Misuraca G., Panagiotopoulos P., Charalabidis Y., Virkar S. (eds) Electronic Participation. ePart 2018. Lecture Notes in Computer Science, vol 11021. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98578-7_2

16. Rowe, F. (2020) Contact tracing apps and values dilemmas: A privacy paradox in a neo-liberal world. *International Journal of Information Management*. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2020.102178.

17. Gasser, U., Ienca, M., Scheibner, J., Sleight, J., Vayena, E (2020) Digital tools against COVID-19: taxonomy, ethical challenges, and navigation aid. *The Lancet Digital Health*. 2(8), e425-e434. DOI: 10.1016/S2589-7500(20)30137-0.