



Е. И. Добролюбова
И. С. Шемончук

**СРЕДНЕСРОЧНАЯ ПОВЕСТКА ЦИФРОВИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
ВЕДОМСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

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

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**СРЕДНЕСРОЧНАЯ ПОВЕСТКА ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
ВЕДОМСТВЕННЫХ ПРОГРАММ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

Добролюбова Е.И., в.н.с. ЦТГУ, к.э.н., ORCID 0000-0002-9405-4936,

dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Шемончук И.С., м.н.с. ЦТГУ, ORCID 0000-0002-3503-7511,

shemonchuk-is@ranepa.ru

Аннотация

Цифровая трансформация является одной из национальных целей развития России до 2030 года. Ключевым инструментом ее реализации на уровне федеральных органов исполнительной власти являются ведомственные программы цифровой трансформации. Целевые ориентиры этих программ, разработанных в конце 2020 г., во многом определяют среднесрочную повестку цифровизации государственного управления в России, что обуславливает **актуальность** их исследования. **Целью** исследования является оценка ожидаемого влияния реализации ведомственных программ цифровой трансформации на 2021–2023 годы на повышение качества оказания государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций. **Предметом** исследования выступают 43 ведомственные программы цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти, опубликованные по состоянию на 01.03.2021. В докладе использованы количественные и качественные **методы** анализа, применена методология управления по результатам, предполагающая дифференциацию показателей, характеризующих различные уровни результативности. **Научная новизна** исследования обусловлена как новизной самого инструмента ведомственных программ цифровой трансформации, которые пока не были предметом научного анализа, так и применением методологии, позволяющей оценить выгоды от цифровой трансформации для внешних по отношению к государству бенефициаров. **Результаты** исследования включают анализ ведомственных программ цифровой трансформации и оценку их ожидаемого влияния на повышение качества оказания государственных услуг и исполнение контрольно-надзорных функций. В докладе обобщены ожидаемые результаты цифровой трансформации 322 федеральных государственных услуг и 82 видов федерального государственного контроля (надзора). **Выводы.** Показано, что при всей амбициозности задач по расширению цифрового взаимодействия с гражданами и бизнесом при оказании государственных услуг и осуществлении государственного контроля (надзора), эффекты от цифровой трансформации государственного управления для граждан, бизнеса и государства либо не учитываются, либо оцениваются весьма скромно. Цифровая трансформация федеральных органов власти рассматривается как самоцель, а не как средство повышения качества государственного управления. Показатели цифровизации государственных услуг и функций не учитывают риски цифровой трансформации, в том числе, связанные с возможными дополнительными издержками бизнеса при переходе к преимущественно дистанционному государственному контролю. Сформулированные по итогам исследования **рекомендации** связаны с корректировкой действующих подходов к формированию показателей результативности цифровой трансформации на ведомственном уровне и введением практики оценки затрат и выгод для цифровых инициатив в государственном секторе.

Ключевые слова: бизнес, бюджетные расходы, ведомственные программы, государственное управление, граждане, издержки, оценка, результативность, цифровая трансформация, федеральные органы исполнительной власти.

Коды JEL Classification: H11, H83

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION (RANEPA)

PREPRINT
(SCIENTIFIC REPORT)

**MEDIUM TERM AGENDA OF GOVERNMENT DIGITALIZATION IN RUSSIA:
REVIEW OF PERFORMANCE INDICATORS IN MINISTERIAL DIGITAL TRANS-
FORMATION PROGRAMS**

Dobrolyubova Elena I., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand.
Sci. (Econ.), ORCID 0000-0002-9405-4936, dobrolyubova-ei@ranepa.ru
Shemonchuk Irina S., junior researcher, Center of Public Administration Technologies,
ORCID 0000-0002-3503-7511, shemonchuk-is@ranepa.ru

Abstract

Digital transformation is one of the national development objectives for Russia up to 2030. Its key implementation instruments at the federal level are ministerial digital transformation programs. The performance objectives of these programs developed in late 2020 establish a medium-term digital transformation agenda. Therefore, it is highly urgent and relevant to analyze such programs. **The goal** of this paper is to evaluate the potential impact of ministerial digital transformation programs on improving the quality of public services and regulatory enforcement functions. **The subject** of the report includes 43 ministerial digital transformation programs for 2021 – 2023 published as of March 1, 2021. The paper uses qualitative and quantitative analytical **methods**, including performance management methodology assuming differentiation of impacts, intermediate outcomes, and outputs. **The novelty** of the study is related both to the novelty of ministerial digital transformation programs, which have not been the subject of scientific analysis to date, and application of a methodology for evaluating benefits from government digital transformation for external beneficiaries (i.e., citizens and businesses). **The results** include a review of ministerial digital transformation programs and the assessment of their potential impact on improving the quality of public service delivery and effectiveness of state regulatory enforcement. The paper analyses the expected outcomes of digital transformation of 322 federal public services and 82 regulatory enforcement functions. **Conclusions.** The study demonstrates that while the targets on broadening digital interaction with citizens and businesses are ambitious both in public service delivery and in regulatory enforcement and control domain, the impact of government digital transformation on citizens, businesses, and public administration itself is either underestimated or neglected. Digital transformation of federal executive authorities is deemed to be a goal in itself, not a means for improving the governance quality. The indicators used to measure the digitalization of public services and functions do not account for digital transformation risks, including possible extra administrative costs for businesses, associated with remote regulatory control. **The recommendations** developed based on the study findings suggest the need to correct the existing approaches to developing digital transformation performance indicators at the ministerial level and implementing the practice of cost-benefit analysis of digital initiatives in the public sector.

Keywords: business, budget expenditures, ministerial programs, public administration, citizen, costs, evaluation, performance, digital transformation, federal executive authorities.

JEL Classification Codes: H11, H83

Оглавление

Введение	6
1. Внедрение цифровых технологий в российском государственном управлении	7
1.1. Стратегические документы в сфере внедрения цифровых технологий в государственном управлении: краткий обзор.....	7
1.2. Ведомственные программы цифровой трансформации	9
2. Подходы к оценке цифровой трансформации государственного управления	12
3. Цель, методы и информационная база исследования	15
3.1. Цель и методы исследования	15
3.2. Информационная база исследования.....	16
4. Влияние цифровой трансформации на повышение качества государственных услуг....	18
4.1. Показатели цифровой трансформации государственных услуг	18
4.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на качество государственных услуг	20
5. Влияние цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций	25
5.1. Показатели цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности	25
5.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций.....	26
Заключение.....	30
Благодарность	32
Список литературы.....	33

Введение

Современный этап развития государственного управления в России и в зарубежных странах характеризуется активным внедрением цифровых технологий – цифровой трансформацией. Ожидания от данного процесса с точки зрения влияния на качество государственного управления крайне высоки [1].

Теоретические исследования подчеркивают значимость цифровизации государственного управления для повышения качества государственных услуг для граждан [2], а также повышения эффективности исполнения государственных функций и снижения трансакционных издержек [3]. Внедрение цифровых технологий способствует развитию гражданских механизмов участия [4] и вовлечению граждан в процесс создания и оказания государственных услуг [5], учету индивидуальных потребностей граждан при взаимодействии с государством [6]. Немаловажную роль играет и цифровизация взаимодействия государства и предпринимательского сообщества, призванная снизить административные издержки бизнеса [7] и минимизировать коррупционные риски [8].

В России цифровая трансформация объявлена одной из национальных целей развития¹. Ключевым инструментом ее реализации на ведомственном уровне являются ведомственные программы цифровой трансформации, впервые сформированные федеральными органами исполнительной власти в конце 2020 г. Целевые показатели, заложенные в этих программах, во многом определяют среднесрочную повестку цифровизации государственного управления, что обуславливает актуальность их исследования.

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

1. Внедрение цифровых технологий в российском государственном управлении

1.1. Стратегические документы в сфере внедрения цифровых технологий в государственном управлении: краткий обзор

На протяжении последних десятилетий в России уделялось значительное внимание цифровизации государственного управления. При этом расширялось и понимание роли цифровых технологий в государственном управлении. Если первые программы и проекты в данной сфере решали проблему первичной автоматизации и информатизации государственных органов, в том числе, на ведомственном уровне (ФЦП «Электронная Россия (2002-2010)», проекты Всемирного банка по модернизации налоговой и таможенной службы России, Федерального Казначейства), то к концу 2000-х гг. цифровизация государственного управления и формирование электронного правительства стали рассматриваться как неотъемлемая часть развития информационного общества в стране. Так, одной из задач утвержденной Президентом РФ Стратегии развития информационного общества стало «повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг»². Задача по расширению практики предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде была включена в состав основных направлений совершенствования государственного управления³. Ключевым инструментом реализации Стратегии стала государственная программа РФ «Информационное общество в Российской Федерации (на 2011-2020 годы)».

Активное развитие новых цифровых технологий обработки «больших данных», Интернета вещей, искусственного интеллекта, распределенного реестра стало основой для дальнейшей цифровой трансформации государственного управления, перехода от электронного правительства к цифровому. Эти тенденции нашли свое отражение как в между-

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. №Пр-212.

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

народных рекомендациях по разработке стратегий в сфере цифрового правительства⁴, так и в российской Стратегии развития информационного общества на 2017-2030 годы⁵, предусматривающей применение новых технологий в сфере государственного управления как для оказания государственных услуг, так и для иных направлений взаимодействия государственных органов с гражданами и бизнесом. Инструментом реализации Стратегии стала национальная программа «Цифровая экономика», во вторую редакцию которой (в 2018 г.) был включен федеральный проект «Цифровое государственное управление», основной целью которого является «внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг»⁶.

Важность цифровизации государственного управления подчеркивается и тем, что в 2020 г. цифровая трансформация была объявлена одной из национальных целей развития⁷. Однако при всей значимости данного направления нельзя не отметить, что амбициозность показателей достижения цели по цифровой трансформации с годами снижается. Если в Стратегии 2008 г. предполагалась реализации возможности предоставления в электронном виде 100% государственных и муниципальных услуг к 2015 г., то показателем цели национального развития до 2030 г. является уже обеспечение такой возможности для 95% социально значимых государственных и муниципальных услуг. Если целевым значением Указа Президента РФ от 07.05.2012 №601 было достижение использования электронных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг 70% населения, то в рамках национальных целей развития используется более обобщенный показатель «цифровой зрелости», в рамках которого учитывается только востребованность государственных и муниципальных услуг, не требующих очного обращения⁸. Неоднократной корректировке за последние годы подвергались и показатели цифровизации государ-

⁴ OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014. - URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (дата обращения 01.06.2021).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»

⁶ URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения 01.06.2021).

⁷ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁸ Приказ Минцифры России № 600 от 18.11.2020 «Об утверждении методик расчёта целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация».

ственного управления, предусмотренные государственной программой «Информационное общество».

1.2. Ведомственные программы цифровой трансформации

В условиях частых изменений в стратегических документах национального уровня особую актуальность приобретает анализ ведомственных подходов к осуществлению цифровой трансформации. От того, в какой степени органы государственной власти ориентируются на использование цифровых технологий для повышения результативности и эффективности своей деятельности в итоге зависит и эффект всех усилий по цифровизации государственного управления. Ключевым инструментом цифровой трансформации на уровне отдельных органов государственной власти являются ведомственные программы цифровой трансформации, впервые сформированные федеральными органами исполнительной власти в конце 2020 г. При значительном внимании к анализу стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления [9] ведомственные программы цифровой трансформации ввиду своей новизны пока не были предметом научного анализа. Настоящее исследование призвано восполнить данный пробел.

Ведомственные программы цифровой трансформации разрабатываются в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646. В частности, в положении предусмотрено включение в состав программ показателей результативности цифровой трансформации, сформулированных с учетом достижения целей цифровой трансформации государственного управления, к которым отнесены:

- повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;
- снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы;
- создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации;
- повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств;
- обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Проведенный нами ранее анализ данных целей в разрезе параметров качества государственного управления и групп его ключевых бенефициаров [10] показывает, сформулированные цели цифровой трансформации не предусматривают ее влияния на повышение обоснованности государственного управления (например, обеспечение недискриминационного отношения к хозяйствующим субъектам и равного доступа к государственным услугам, снижения объема и частоты неформальных платежей, повышение обоснованности и прозрачностиправленческих решений). Влияние цифровизации на результативность государственного управления учитывается только в отношении граждан, а основными бенефициарами повышения эффективности государственного управления за счет цифровизации являются бизнес и само государство.

Следует отметить, что две включенные в перечень цели направлены на минимизацию рисков, связанных с цифровой трансформации («повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств» и «обеспечение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры»⁹). Обе эти цели являются значимыми с точки зрения обеспечения надежности функционирования «цифрового государственного управления».

Однако есть и другие риски цифровизации государственного управления, прямо не учтенные в перечне данных целей. Они связаны с вопросами защиты персональных данных и прав граждан на неприкосновенность личной жизни, с «цифровым неравенством» не только отдельных регионов, но и отдельных социальных групп, с недостаточным развитием цифровых навыков для реализации программ цифровой трансформации как у государственных служащих, так и у граждан. Недостаточное внимание к данным рискам может привести к падению «цифрового доверия» граждан к государству и, как следствие, к недостижению других целей и задач цифровой трансформации.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют показатели результативности цифровой трансформации.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74649576/#1016> (дата обращения 20.06.2021).

В этой связи анализ таких показателей, приведенный в настоящем докладе, является важным для оценки среднесрочных перспектив цифровизации на федеральном уровне.

2. Подходы к оценке цифровой трансформации государственного управления

Цифровая трансформация государственного управления вызывает большой интерес как у российских [11], так и у зарубежных исследователей [12-14]. Предметом анализа являются как общие вопросы эволюции цифрового государственного управления [15-17], их правового регулирования [18-19], так и перспективы внедрения отдельных новых технологий в государственном секторе, например, реализации платформенных решений [20], технологий распределенного реестра [20], обработки больших данных [22], искусственного интеллекта [23]. Значительное внимание в российской литературе уделяется анализу стратегических документов в сфере цифровизации государственного управления (см., например [17, 24-26]), при этом большинство исследований подчеркивают, что цифровизация государственного управления не должна рассматриваться как самоцель. Напротив, цифровые технологии являются средством повышения качества государственного управления и снижения издержек граждан, бизнеса и государства [27-28].

Такая постановка проблемы предполагает, что оценка прогресса цифровой трансформации государственного управления должна ориентироваться не на измерение степени оцифровки тех или иных процессов, например перехода к электронному документообороту, а учитывать качественные параметры, значимые для граждан и бизнеса [29]. Соответственно, и оценка цифровой зрелости должна проводиться не только с позиции «предложения» (наличия возможности цифрового взаимодействия), но и с позиции «спроса» – востребованности цифрового взаимодействия, а также влияния цифровых технологий на результативность государственного управления [30].

В российской литературе есть примеры оценки цифровизации государственного управления как с позиции «предложения», так и с позиции «спроса».

К первой группе относятся исследования информационной открытости интернет-ресурсов и государственных информационных систем [31], электронного участия [32], оценки готовности к информационному обществу [33]. К этой же группе можно отнести и многочисленные исследования динамики позиции России в различных рейтингах международных организаций (см., например, [26, 34, 35]). Подобные исследования широко представлены и в зарубежной литературе (см., например, [36-38]). Однако в силу ограничений информационной базы такие исследования в основном концентрируются на анализе государственных услуг в интересах граждан и в меньшей степени учитывают выгоды от

цифровизации государственного управления для бизнеса. Кроме того, как отмечают зарубежные исследователи, многие международные индексы не учитывают степень использования новых цифровых технологий, таких как искусственный интеллект или Интернет вещей [39], и, следовательно, не позволяют дифференцировать «цифровку» и перестройку внутренних административных процедур в результате цифровизации государственного управления.

Ко второй группе исследований можно отнести работы по оценке востребованности цифрового государственного управления среди граждан и бизнеса. Такие работы, как правило, основываются на статистических данных о доле обращений за государственными услугами в электронном виде [40-41] и социологических данных [42-43]. Ведомственные данные о частоте электронного взаимодействия, как правило, не учитывались: до появления инструмента ведомственных программ цифровой трансформации данные о фактической и планируемой цифровизации государственных функций носили фрагментарный характер. Отметим, что комплексные оценки, учитывающие как факторы «предложения», так и востребованность цифрового взаимодействия, достаточно редки [10].

Большинство научных работ, оценивающих эффекты цифровизации государственного управления, ограничиваются государственными услугами, тогда как внедрению цифровых технологий при реализации иных типов государственных функций, в том числе, контрольно-надзорных, уделяется значительно меньше внимания. Такие исследования, как правило, посвящены оценке использования цифровых технологий для реализации отдельных контрольных функций, прежде всего, в финансовой [44], таможенной [45] и налоговой [46] сферах, тогда как оценки цифровизации контрольно-надзорной деятельности в целом носят, как правило, качественный характер и не подкрепляются количественными данными [47].

Следует подчеркнуть, что на протяжении последнего десятилетия среди ключевых проблем цифровизации государственного управления исследователи отмечали недостаточную централизацию процессов внедрения ИКТ [24], низкий уровень межведомственной координации [48-49] и планирования информатизации на ведомственном уровне [50]. Инструмент ведомственных программ цифровой трансформации, предложенный взамен трехлетних планов по информатизации ведомств, был призван решить проблемы координации и обеспечить возможность системной оценки вклада цифровой трансформации ведомств в достижение общей цели по повышению качества государственного управления на основе внедрения цифровых технологий.

Настоящее исследование представляет собой анализ первого опыта подготовки таких программ. Обобщенные при подготовке доклада эмпирические данные дополняют исследовательскую повестку цифровизации государственного управления, а результаты проведенного анализа могут быть использованы как для целей повышения качества координации цифровой трансформации ведомств, так и для совершенствования разработки и реализации ведомственных программ цифровой трансформации.

3. Цель, методы и информационная база исследования

3.1. Цель и методы исследования

Целью исследования является оценка ожидаемого влияния реализации ведомственных программ цифровой трансформации на 2021-2023 годы на повышение качества оказания государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций.

Для проведения оценки была сформирована база данных показателей, характеризующих изменения в оказании государственных услуг и исполнении контрольно-надзорных функций, связанных с реализацией ведомственных программ цифровой трансформации. В состав базы данных были включены как «типовые» показатели, отражающие те или иные параметры оказания государственных услуг, исполнения контрольно-надзорных функций и их цифровизации, так и показатели, предложенные федеральными органами власти для оценки цифровой трансформации отдельных видов государственных услуг (контрольно-надзорных функций).

В рамках анализа проведена дифференциация показателей, отражающих цифровизацию государственных услуг и контрольно-надзорных функций, в зависимости от уровня результативности. В частности, выделены:

- непосредственные результаты цифровизации: наличие возможности оказания государственных услуг в электронном виде, дистанционного контроля (надзора);
- промежуточные результаты, отражающие уровень востребованности цифровых форм взаимодействия;
- конечные общественно значимые результаты, отражающие эффект от цифровой трансформации государственных услуг и контрольно-надзорных функций для различных заинтересованных сторон (граждан, бизнеса и государства).

Отдельно выделены показатели, отражающие внедрение «прорывных» цифровых технологий (Интернета вещей, обработки больших данных, искусственного интеллекта, распределенных реестров) в рамках реализации ведомственных программ цифровой трансформации. При выделении показателей, характеризующих эффекты цифровизации государственных услуг и контрольно-надзорных функций, использованы методические подходы, представленные в [51].

В исследовании проведен анализ планируемой динамики показателей, характеризующих оказание государственных услуг и исполнение государственных контрольно-надзорных функций, к 2023 году, по сравнению с базовыми (фактическими) значениями

указанных показателей за 2020 год. Полученные результаты сопоставлены, где это возможно, с целевыми значениями, предусмотренными в рамках достижения национальной цели по цифровой трансформации.

Отметим, что поскольку ведомственные программы цифровой трансформации являются официальными документами, утвержденными соответствующими органами власти, значения указанных в них показателей за 2020 г. носят официальный характер. В отсутствие альтернативных источников по большинству проанализированных данных подтвердить или опровергнуть их корректность не представляется возможным.

3.2. Информационная база исследования

Информационной базой для исследования явились ведомственные программы цифровой трансформации на 2021-2023 годы (далее – ВПЦТ), размещенные на портале ФГИС КИ¹⁰. Обследование ВПЦТ проводилось в период с 16.02.2021 по 04.03.2021 г. Всего на портале были размещены ВПЦТ 45 федеральных органов исполнительной власти. Программы 2 органов (Ространснадзора и Росреестра) были опубликованы частично, что не позволило провести оценку влияния реализации данных ВПЦТ на повышение качества оказания государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций. В рамках исследования рассматривался базовый вариант реализации ВЦПТ (не требующий выделения дополнительных бюджетных ассигнований).

В целом в состав информационной базы были включены показатели, характеризующие цифровую трансформацию 322 государственных услуг и 82 контрольно-надзорных функций, исполняемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами. С учетом данных общего перечня таких государственных функций, опубликованного Минэкономразвития России¹¹, в состав информационной базы включен 41% от общего числа государственных услуг федерального уровня и 36,9% функций государственного контроля (надзора).

В составе государственных услуг преобладают государственные услуги, за которыми обращаются юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации) и индивидуальные предприниматели (83,2%). 30,7% услуг, включенных в ВЦПТ, оказываются по запросам граждан. Часть государственных услуг (8,7%) может быть отнесена к информационным. К таким услугам, например, относятся государственные услуги по информированию налогоплательщиков, работодателей и работников, предоставлению ин-

¹⁰ URL: https://portal.eskigov.ru/documents?category=vpct_programs (дата обращения 04.03.2021).

¹¹ URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/623> (дата обращения 17.06.2021).

формации из различных государственных реестров. Однако большинство проанализированных государственных услуг (91,3%) предполагает регистрацию фактов и состояний, установление, подтверждение, изменение прав граждан и организаций.

Общие характеристики полученной базы данных приведены в *таблице 1*.

Таблица 1

Общие характеристики информационной базы исследования

Характеристика	Цифровая трансформация	
	государственных услуг	контрольно-надзорных функций
Количество федеральных органов власти, ВПЦТ которых предусматривают цифровую трансформацию по данному направлению	40	24
Количество государственных услуг (контрольно-надзорных функций), включенных в ВПЦТ	322	82
Количество показателей, используемых в ВПЦТ для характеристики государственных услуг и контрольно-надзорных функций	150	52
Количество «типовых» показателей, отражающих цифровизацию государственных услуг (функций)	12	9

Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.

4. Влияние цифровой трансформации на повышение качества государственных услуг

4.1. Показатели цифровой трансформации государственных услуг

В целом в проанализированных ВПЦТ выявлено 150 показателей, отражающих цифровую трансформацию государственных услуг. Среди них можно выделить следующие группы «типовых» показателей.

Показатели, отражающие возможность оказания государственных услуг в электронном виде (показатели непосредственных результатов):

- подача заявления без личного посещения ведомства (да/нет);
- результат государственной услуги в электронном виде является электронным юридически значимым документом (да/нет);
- результат предоставления государственной услуги заносится в реестр юридически значимых записей (да/нет).

Показатели востребованности государственных услуг в электронном виде (показатели промежуточных результатов):

- доля обращений заявителей для получения государственной услуги в электронном виде от общего количества обращений, %;
- доля результатов предоставления государственной услуги заявителю исключительно в электронном виде, от общего количества результатов, %.

Показатели, отражающие конечные эффекты цифровой трансформации для заинтересованных сторон (показатели конечных общественно значимых результатов):

- регламентное время предоставления государственной услуги (мес., день, час);
- сокращение трудоемкости предоставления государственной услуги, чел. час;
- сокращение издержек заявителя при получении государственной услуги, час;
- сокращение издержек заявителя при получении государственной услуги, рублей;
- экстерриториальный принцип предоставления госуслуги (да/нет).

Показатели, отражающие внедрение «прорывных» цифровых технологий при оказании государственных услуг:

- проактивное предоставление государственной услуги (да/нет);
- автоматическое принятие решения без участия человека при предоставлении государственной услуги (да/нет).

Как следует из приведенного перечня, среди типовых показателей цифровой трансформации государственных услуг в ВПЦТ учитываются как факторы наличия воз-

можности получения государственных услуг в электронном виде (непосредственные результаты цифровизации), так и показатели востребованности электронного взаимодействия (промежуточные результаты цифровизации). В рамках показателей конечных эффектов цифровой трансформации для бенефициаров учитываются отдельные показатели качества оказания государственных услуг (в частности, сокращение регламентных сроков их оказания и возможность обращения за услугами вне зависимости от места нахождения), а также сокращение издержек как заявителей, так и государства. При этом не учитывается удовлетворенность заявителей качеством оказываемых государственных услуг. Отметим, что данный показатель предусмотрен для оценки 129 из 322 проанализированных государственных услуг (в том числе, отдельных государственных услуг, оказываемых ФНС России, Росприроднадзором, Росздравнадзором, Рособрнадзором, ФТС России и другими органами).

Два «типовых» показателя отражают внедрение «прорывных» цифровых технологий при оказании государственных услуг – это показатель проактивного предоставления государственной услуги (что требует использования технологий обработки «больших данных») и показатель, отражающий автоматическое принятие решения без участия человека при предоставлении государственной услуги.

Использование «прорывных» цифровых технологий предусмотрено и для оценки цифровой трансформации отдельных видов государственных услуг.

Показатели, отражающие планируемое использование технологий искусственного интеллекта (ИИ) предусмотрены в рамках цифровой трансформации 4 государственных услуг из проанализированных 322. Так, показателем цифровой трансформации государственной услуги Минстроя России по проведению государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий является «внедрение сервиса государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий с применением предиктивной аналитики, основанной на алгоритмах искусственного интеллекта». Показателем государственной услуги по бесплатному информированию налогоплательщиков является внедрение интеллектуального веб-чата (чат-бота) ФНС России. В целях информирования и консультирования работников и работодателей Роструд предполагает внедрить интеллектуальную сеть связи «Бесплатный вызов». В рамках услуги Минстроя России по аттестации, переаттестации физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий предполагается использование технологий ИИ (прокторинга).

4.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на качество государственных услуг

В соответствии с данными ВПЦТ, уже в 2020 г. для получения большинства (225 из 322 или 69,9%) проанализированных государственных услуг не требовалось личное обращение в орган государственной власти. Ожидается, что к 2023 г. по итогам реализации ВПЦТ доля таких государственных услуг повысится и составит 83,2%.

Однако, по состоянию на 2020 г., юридически значимыми являются результаты оказания лишь 27,3% государственных услуг. Результаты предоставления государственных услуг заносятся в реестр юридически значимых записей по 40,1% видов услуг. Таким образом, цифровизация внутренних процедур оказания государственных услуг весьма далека от завершения. Фактически, на сегодняшний день по большинству государственных услуг не достигнуты и непосредственные результаты их цифровизации – не обеспечено их оказание в электронном виде с юридически значимыми последствиями.

Существуют и значительные различия по доступности электронной формы оказания государственных услуг в зависимости от типа заявителей. Так, если по 93,9% государственных услуг для граждан обеспечена возможность подачи заявления без личного обращения, в отношении государственных услуг, оказываемых по запросу организаций, доступность электронного взаимодействия ниже: личное обращение требуется в 34,7% случаев. Отставание цифровизации государственных услуг, ориентированных на бизнес и НКО, по сравнению с государственными услугами для граждан, отмечается и по иным показателям (*таблица 2*).

Отметим, что при условии полной реализации ВПЦТ ожидается существенный рост доступности государственных услуг в электронном виде, как для граждан, так и для организаций. Так, что к 2023 г. юридически значимые результаты в электронном виде будут предоставляться по 71,1% видам государственных услуг (рост в 2,6 раза), а реестровая модель оказания государственных услуг охватит 70,2% (рост в 1,8 раза по сравнению с уровнем 2020 г.).

Отсутствие возможности обращения за государственными услугами в электронном виде ожидаемо влияет и на востребованность цифрового взаимодействия. Средняя доля обращений заявителей для получения государственных услуг в электронном виде в среднем по всем проанализированным услугам в 2020 г. составила 23,1%; исключительно в электронном виде заявителям было представлено 21,5% результатов государственных услуг. По государственным услугам, ориентированным на граждан, показатели востребованности несколько выше и составляют 42% и 42,4%, соответственно. Полученные пока-

затели востребованности в целом близки и к результатам обследований Росстата, согласно которым в 2020 г. направляли заявления на получение государственных и муниципальных услуг 37,2% граждан, обращавшихся за такими услугами, а получили результаты в электронном виде – 35,5%.

Таблица 2

Фактические и планируемые непосредственные результаты цифровизации государственных услуг (в % от общего числа проанализированных услуг)

Показатели непосредственных результатов цифровизации государственных услуг	Госуслуги для граждан		Госуслуги для бизнеса и НКО		ИТОГО	
	2020	2023	2020	2023	2020	2023
Возможность подачи заявления без личного обращения	93,9	94,9	65,3	81,3	69,9	83,2
Результат государственной услуги в электронном виде юридически значим	34,3	76,8	23,5	72,0	27,3	71,1
Результат предоставления госуслуги заносится в реестр юридически значимых записей	46,5	61,6	41,4	73,1	40,1	70,2

Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.

При этом, как и в случае с доступностью государственных услуг в электронном виде, отмечаются существенные различия в востребованности электронных государственных услуг в зависимости от адресатов их оказания: по государственным услугам, ориентированным на граждан, отмечается более высокая доля электронных заявлений и результатов, чем по государственным услугам, ориентированным на бизнес, что связано с более низкой доступностью государственных услуг для организаций в электронном виде (*рисунок 1*).

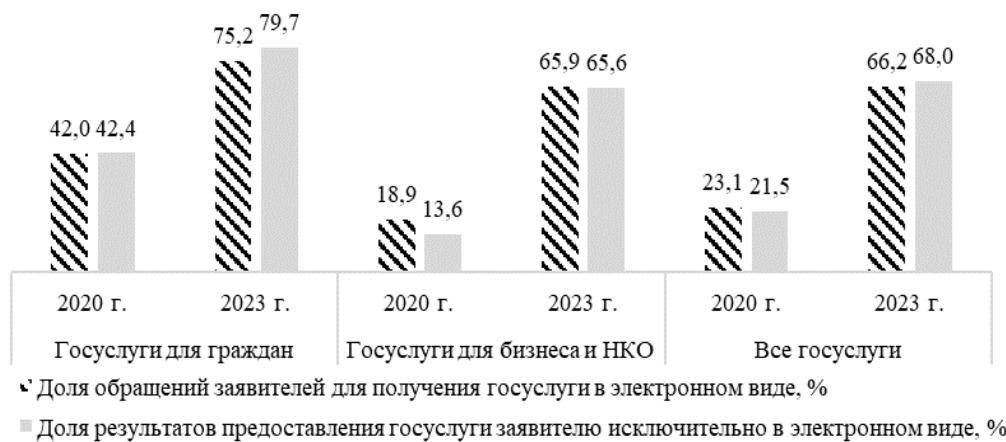


Рис. 1. Фактические и планируемые показатели востребованности государственных услуг в электронном виде (в % от общего числа проанализированных услуг)

Анализ ВПЦТ показывает, что по большинству государственных услуг заявлены крайне высокие целевые значения показателей, отражающих рост востребованности электронного взаимодействия государственных услуг. Например, ожидается, что востребованность цифрового взаимодействия при обращении за государственными услугами для граждан вырастет за 3 года в 1,8 раза, а в целом по всем проанализированным государственным услугам – в 2,9 раз (!). Данный рост лишь частично можно объяснить планируемым совершенствованием использования цифровых технологий для оказания государственных услуг информационного характера, поскольку информационные услуги составляют лишь 8,7% от общего числа проанализированных государственных услуг (хотя и уровень востребованности цифрового взаимодействия по ним ожидаемо выше: в среднем 49,3% запросов на оказание таких услуг поступает в электронном виде, а результаты в электронном виде представляются в среднем в 47,2% случаев). Иными словами, достижение целевых значений ВПЦТ потребует не просто расширения практики оказания информационных государственных услуг, но и государственных услуг, в результате которых изменяются права их заявителей.

Планируемая в ВПЦТ динамика показателей, безусловно, кажется привлекательной, однако есть сомнения в ее достижимости. Например, с 2009 по 2018 гг. доля граждан ЕС, осуществляющих взаимодействие с государственными органами для получения государственных услуг в электронном виде, возросла лишь на 15 п.п. [52]. А по данным мониторинга 2019 г., в среднем, 64,3% граждан, обращавшихся за государственными услугами в странах ЕС, использовали электронные формы обращения [53].

На фоне данных, получаемых по результатам обследований Росстата, заявленная в ВПЦТ динамика значений показателей также представляется завышенной. Так, за последние три года (в 2020 г. по сравнению с 2017 г.) доля граждан, обращавшихся за государственными и муниципальными услугами в электронном виде, в общем числе граждан, обращавшихся за получением таких государственных услуг, выросла на 18,8 п.п. Доля граждан, получивших результаты государственных и муниципальных услуг в электронном виде, за тот же период возросла на 21,7 п.п. При этом значительное влияние на оба показателя оказала пандемия коронавирусной инфекции, вызвавшая как ускоренную цифровизацию отдельных видов государственных услуг (например, по выплате пособий семьям с детьми), так и повысившая заинтересованность граждан в цифровой форме взаимодействия (в том числе и в связи с приостановлением в период карантинных мер возможностей очного обращения в государственные органы и МФЦ).

Как отмечалось выше, одним из ключевых конечных общественно значимых результатов цифровизации государственных услуг в ведомственных программах цифровой трансформации выступает сокращение регламентных сроков их оказания. В целом по всем проанализированным государственным услугам к 2023 г. ожидается сокращение регламентных сроков их оказания до 29,2 рабочих дней, что на треть меньше, чем в 2020 г. Сокращение сроков запланировано по 155 государственным услугам из 322 (т.е. меньше, чем по 50% проанализированных государственных услуг). При этом в большинстве случаев планируемое сокращение регламентных сроков весьма существенное: по 125 государственным услугам ожидается сокращение регламентного срока более чем на 20% к базовому значению 2020 г.

Наиболее значительное сокращение регламентных сроков оказания государственных услуг запланировано в отношении услуг Роскомнадзора. Так, регламентный срок оказания государственной услуги по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения сократится с 10 до 1 рабочего дня; сроки лицензирования деятельности в области оказания услуг связи и в области телевизионного вещания и радиовещания планируется сократить с 45 до 5 рабочих дней. Более чем в 5 раз планируется сократить регламентные сроки оказания других государственных услуг Роскомнадзора, а также государственной услуги Минюста России по регистрации НКО (с 33 до 5 рабочих дней), а также государственной услуги Минсельхоза России по проведению технического освидетельствования аттракционов (с 30 до 5 рабочих дней).

Отметим, что даже по многим государственным услугам, по которым предусматривается полная автоматизация (т.е. принятие решения об оказании государственной услуги в автоматическом режиме без участия человека), федеральные органы предпочитают сохранять длительные регламентные сроки оказания. Например, в соответствии с ВПЦТ ФНС России, государственная услуга по ведению реестра контрольно-кассовой техники уже сейчас предусматривает автоматическое принятие решения без участия человека. Однако, несмотря на это, и в настоящее время, и к 2023 г. в качестве регламентного срока оказания данной государственной услуги указано 20 рабочих дней. Одним из возможных объяснений таких различий является частичная автоматизация государственной услуги (в отношении отдельных ее процедур) либо одновременное использование как автоматизированных, так и онлайн-процедур оказания государственных услуг.

В соответствии с проанализированными ВПЦТ, ожидается рост общего числа государственных услуг, в рамках которых предполагается принятие решений в автоматическом режиме без участия человека. Если в 2020 г. таких государственных услуг было

лишь 18, и только 7 из них были ориентированы в том числе и на организации, то к концу 2023 г. внедрение автоматических алгоритмов планируется в рамках оказания 80 государственных услуг (в том числе, 54 государственных услуг, предназначенных для организаций). Планируется и рост числа доли государственных услуг, оказываемых проактивно: если в 2020 г., по данным ВПЦТ, таких услуг было 2,2% (7 из 322), то к 2023 г. федеральные органы власти планируют обеспечить проактивное оказание 22,4% государственных услуг.

Примечательно, что при ожидаемом сокращении регламентных сроков оказания по 155 государственным услугам, сокращение трудозатрат на оказание единицы услуги ожидается лишь по 78 из них (или 24,2% проанализированных государственных услуг), а сокращение каких-либо (временных или финансовых) издержек заявителей государственных услуг ожидается лишь по 36 видам услуг (11,1% от общего количества). При этом сокращение временных и(или) финансовых издержек заявителей ожидается в отношении 7,1% государственных услуг, оказываемых гражданам и 11,9% государственных услуг, оказываемых бизнесу и НКО.

Такую оценку можно признать весьма скромной, особенно с учетом ожидаемых кратных эффектов экономии для государства и заявителей, прогнозируемых зарубежными [14] и российскими [54] экспертами. Незначительный экономический эффект от цифровизации государственных услуг не согласуется и с приведенными выше планами по кратному росту востребованности цифрового взаимодействия, которое, как минимум, должно привести к сокращению временных издержек заявителей, а также по расширению использования алгоритмов для автоматического принятия решений без участия человека (что должно существенно снижать трудозатраты на оказание государственных услуг).

5. Влияние цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций

5.1. Показатели цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности

По итогам анализа ВПЦТ выявлено 52 показателя, отражающих цифровизацию контрольно-надзорной деятельности государства (далее – КНД). 9 показателей можно отнести к «типовым», т. е. используемым в отношении большинства проанализированных видов КНД. Такие показатели цифровизации КНД можно объединить в три основные группы:

Непосредственные результаты цифровизации КНД, создание условий для цифрового контроля (надзора):

- наличие электронного реестра объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков (да/нет);
- межведомственное взаимодействие при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в электронном виде (да/нет);
- юридически значимые уведомления и документооборот с контролируемыми лицами (да/нет);
- требования к объекту проверки систематизированы в реестре обязательных требований и используются в проверочных листах (да/нет);
- оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей (да/нет)¹².

Промежуточные результаты цифровизации КНД (востребованность цифрового контроля):

- доля проведенных проверок, проведенных дистанционно с использованием чек-листов в электронном виде от общего объема проверок, %;
- доля проведенных проверок, по которым результаты сформированы в автоматизированном режиме на основе заполненных в электронном виде чек-листов от общего объема проведенных проверок, %;
- обжалование решений органов контроля (надзора), действий/бездействия должностных лиц полностью в электронном виде (да/нет).

¹² Показатель отражает влияние цифровизации на повышение прозрачности оценки результативности деятельности персонала органов государственного контроля (надзора).

Показатель, отражающий внедрение «прорывных» цифровых технологий при осуществлении КНД:

- принятие решений на основании данных инструментальных средств мониторинга и контроля (требует применения технологий «Интернета вещей»).

В отличие от «типовых» показателей цифровизации государственных услуг, в той или иной степени отражающих непосредственные, промежуточные и конечные общественно значимые результаты их цифровизации, показатели цифровизации КНД не отражают влияние внедрения цифровых технологий на конечные результаты КНД (снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям) и не позволяют системно оценить эффекты от цифровизации КНД для граждан, бизнеса и государства с точки зрения снижения издержек и повышения уровня защищенности законных прав и интересов.

Данная проблема лишь частично решается за счет введения ведомствами отдельных показателей, отражающих сокращение издержек (прежде всего, государственных) на контрольно-надзорную деятельность. Так, Роскомнадзор ожидает снижения трудоемкости на осуществление КНД (правда, только при реализации сценария программы ведомственной цифровой трансформации, предусматривающего дополнительные бюджетные расходы). Рособрнадзор ожидает некоторой экономии бюджетных расходов на государственное управление в рамках реализации государственной функции по федеральному государственному надзору в сфере образования за деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования. Однако по большинству видов КНД оценка влияния цифровизации на издержки отсутствует.

Анализ предложенных органами государственной власти показателей цифровизации КНД свидетельствует о планируемом использовании технологий искусственного интеллекта в рамках контроля за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения (ФНС России) и федерального государственного экологического надзора (Росприроднадзор). Росприроднадзор также планирует использовать при осуществлении КНД данные онлайн-мониторинга (фактически – технологии «больших данных»).

5.2. Оценка ожидаемого влияния цифровой трансформации на осуществление контрольно-надзорных функций

В отличие от государственных услуг, перевод в электронный вид которых является приоритетным направлением развития «электронного правительства» и «цифрового государственного управления» на протяжении десятилетий, необходимость внедрения цифро-

вых технологий в КНД государства была осознана относительно недавно, в рамках приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации». Принятие нового законодательства в сфере КНД, закрепившего реализацию риск-ориентированных подходов, а также проведение масштабной инвентаризации обязательных требований привели к необходимости значительной корректировки практики государственного контроля и, соответственно, направлений использования цифровых технологий.

Как следствие, на сегодняшний день по многим видам КНД не сформированы условия, необходимые для успешной дальнейшей цифровой трансформации. Например, лишь по 17,1% видов государственного контроля (надзора) сформированы электронные реестры объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков. По 19,5% видов КНД оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей. Лишь по трети видов КНД реализован юридически значимый обмен с контролируемыми лицами, а требования к объектам проверки систематизированы в реестре и используются в проверочных листах (*таблица 3*).

Таблица 3

Доля видов государственного контроля (надзора), соответствующих основным условиям цифровизации (в % от числа проанализированных видов КНД): фактический и планируемый уровень

Условия для цифрового контроля (надзора)	2020 г.	2023 г.
наличие электронного реестра объектов, отнесенных к категориям рисков/классов опасности на основании модели рисков	17,1	41,5
межведомственное взаимодействие при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в электронном виде	50,0	87,8
юридически значимые уведомления и документооборот с контролируемыми лицами	32,9	76,8
требования к объекту проверки систематизированы в реестре обязательных требований и используются в проверочных листах	36,6	75,6
оценка эффективности и результативности инспекторов происходит на основе утвержденной системы показателей	19,5	70,7

Источник: составлено авторами по данным ВПЦТ.

Ожидается, что в ближайшие годы по большинству контрольно-надзорных функций условия для их дальнейшей цифровизации будут созданы. В свою очередь это должно привести к расширению использования дистанционных методов КНД.

В соответствии с проанализированными ВПЦТ, в ближайшие годы дистанционные проверки с использованием электронных чек листов, формируемых в автоматизированном

режиме, станут основным видом контрольно-надзорных мероприятий: в среднем по проанализированным видам государственного контроля (надзора), на их долю будет приходиться более 50% проводимых проверок (рисунок 2). При этом по 23 видам КНД предусматривается проведение 100% проверок в дистанционной форме с использованием электронных чек-листов. В частности, полностью перейти к дистанционному контролю планирует Росздравнадзор, Роспотребнадзор, ФТС России и Минпромторг России. По отдельным видам КНД внедрение полностью цифрового контроля планируется в деятельности Ростехнадзора.



Рис. 2. Ожидаемая динамика дистанционного контроля с использованием цифровых технологий, % (в среднем по проанализированным видам КНД)

Достижение заявленных показателей ВПЦТ позволит досрочно достичь целевого показателя, предусмотренного в рамках оценки цифровой зрелости государственного управления в части КНД, в соответствии с которой доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде должна достичь 50%¹³.

Расширение использования дистанционных методов контроля предполагает и цифровизацию взаимодействия с контролируемыми лицами в части обжалования результатов проверок. Если в 2020 г. возможность обжалования результатов проверок полностью в цифровом виде была реализована менее чем по 5% видов КНД, то к 2023 г. ожидается рост данного показателя до 62,2%.

Внедрение в практику дистанционных методов контроля (надзора) требует и реализации возможности принятия решений на основании данных инструментальных средств мониторинга и контроля с использованием технологий «Интернета вещей». Если в 2020 г. такая возможность была реализована по 13,4% проанализированных видов госконтроля,

¹³ Целевое значение установлено приказом Минцифры России от 18.11.2020 № 600.

то к 2023 г. ожидается рост видов КНД, предполагающих принятие решений на основе дистанционно получаемой информации до 58,5%.

В целом, проведенный анализ показателей цифровизации контрольно-надзорных функций свидетельствует об амбициозности поставленных задач, однако важно учитывать, что перевод взаимодействия в цифровую форму не всегда сопровождается снижением издержек бизнеса и государства и не приводит автоматически к снижению рисков в подконтрольных сферах [10]. Поэтому для оценки эффектов цифровой трансформации КНД важно учитывать не только сам факт внедрения тех или иных цифровых технологий, но и их влияние на уровень безопасности в подконтрольных сферах и на издержки бизнеса.

Заключение

Проведенный анализ показателей ВПЦТ федеральных органов исполнительной власти показывает, что при общей амбициозности целей цифровой трансформации как государственных услуг, так и контрольно-надзорных функций, ожидаемый эффект от внедрения цифровых технологий для граждан, бизнеса и государства либо не оценивается, либо оценивается весьма скромно. Создается общее впечатление, что переход к цифровому взаимодействию по-прежнему рассматривается как самоцель, а не как средство повышения качества государственного управления [55].

В рамках такого подхода цифровая трансформация в государственных органах рассматривается исключительно как благо, безотносительно тех рисков, которые сопряжены с переходом к цифровому взаимодействию. Между тем, данные риски, включающие как вопросы устойчивости государственных информационных систем, так и вопросы «цифрового доверия» граждан и бизнеса к органам власти, их готовности к цифровому взаимодействию весьма значительны [56]. Например, внедрение практики маркировки продукции и дистанционного контроля с использованием технологий Интернета вещей может способствовать росту собираемости государственных доходов, но одновременно может приводить и к существенному повышению административных издержек бизнеса [17]. Без мониторинга и оценки таких издержек невозможно судить о том, в какой степени цифровой контроль способствует росту эффективности государственного управления.

Крайне амбициозные цели ведомственных программ в части цифровизации взаимодействия с гражданами и бизнесом при оказании государственных услуг слабо коррелируются с целевыми значениями показателей, характеризующих ключевые эффекты от цифровизации: сокращение сроков оказания государственных услуг и снижение издержек заявителей. В отсутствие таких эффектов и при наличии принципа многоканальности оказания государственных услуг (в противовес принятому в ЕС и некоторых других странах принципу «цифровых по умолчанию» государственных услуг) достижение данных целей представляется весьма маловероятным. Тем более, что в России сохраняются проблема «цифрового неравенства» [57] и значительных межрегиональных различий в востребованности инфраструктуры электронного правительства [58].

Важной особенностью проанализированных ВПЦТ является и тот факт, что при значительных планируемых улучшениях в практике оказания государственных услуг и осуществления контрольно-надзорных функций ни в одной программе не запланирована

оптимизация их состава или трансформация их содержания. Фактически на данном этапе речь идет о цифровизации и, соответственно, ускорении действующих административных процедур и процессов, а не о трансформации оказываемых государственных услуг (исполняемых в рамках КНД функций) с учетом потребностей ключевых бенефициаров (государства, граждан и бизнеса). Таким образом, даже при полной реализации мероприятий ВПЦТ государственное управление в России не достигнет высоких уровней цифровой зрелости, предусматривающих оптимизацию государственных функций и переход к автоматизированному взаимодействию [27].

Преодоление выявленных в рамках анализа ВПЦТ проблем требует, на наш взгляд, корректировки подходов к планированию, мониторингу и оценке цифровой трансформации в государственных органах. Показатели конечных результатов цифровизации государственного управления должны быть ориентированы на оценку вклада цифровизации в повышение качества государственного управления, в том числе, повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг для граждан и бизнеса, повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей; степень достижения национальных целей и, в конечном итоге, в повышение качества жизни и благосостояния граждан, развития экономики.

При формировании системы результатов, показателей результативности важно учитывать, что их состав может корректироваться с ростом цифровой зрелости. В этой связи жесткая привязка показателей результативности к единожды закрепленному перечню государственных услуг и контрольно-надзорных функций стимулирует цифровизацию действующих административных процессов, а не цифровую трансформацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в целом.

Наконец, для систематизации оценки затрат и выгод от цифровой трансформации рекомендуется скорректировать требования к ВПЦТ и предусмотреть необходимость обоснования бюджетных ассигнований на цифровую трансформацию государственного управления на основе оценки выгод (в том числе, сокращения бюджетных расходов, издержек граждан и бизнеса) в связи с реализацией цифровых инициатив. Подобные инструменты находят широкое применение и в зарубежной практике цифровизации государственного управления, в частности в странах ОЭСР [59]. В отсутствие такой системной оценки цифровизация государственного управления может остаться драйвером, а не механизмом оптимизации бюджетных расходов.

Благодарность

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2021 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

Список литературы

1. World Bank Digital Dividends. World Development Report. Washington, D.C.: World Bank, 2016.
2. Bannister F., Connolly R. (2014) ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research // Government Information Quarterly. Vol. 31(1). P. 119-128.
3. Veiga L., Janowski T., Soares Barbosa L. (2016) Digital government and administrative burden reduction. ACM International Conference Proceeding Series. 01-03-March-2016, P. 323-326.
4. Luna-Reyes L.F. (2017) Opportunities and challenges for digital governance in a world of digital participation. // Information Polity. Vol. 22 (2-3). P. 197-205.
5. Cordella A., Paletti A. (2018) ICTs and value creation in public sector: Manufacturing logic vs service logic // Information Polity. Vol. 23(2). P. 1-17.
6. Clifton J., Fuentes D.D., García G.L. (2020) ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review // Information Polity. Vol. 25. No.1. P. 25-48.
7. Эскиндаров М.А., Масленников В.В., Масленников О.В. Риски и шансы цифровой экономики в России // Финансы: теория и практика. - 2019. - Т. 23. № 5(113). - С. 6–17.
8. Трунцевский, Ю.В. Е-антикоррупция или е-коррупция: влияние глобальной цифровизации // Международное публичное и частное право. - 2019. - № 4. - С. 42-48.
9. Zhrebtssov M. (2019) Taking Stock of Russian eGovernment. Europe-Asia Studies. Vol. 71. Is. 4. P. 579-607.
10. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. – 234 с.
11. Ерженин Р.В. Электронное правительство России: обзор научных публикаций и исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2018. - № 3. - С. 205-228.
12. Reis J., Amorim M., Melão N., Matos P. (2018) Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research. In: Á. Rocha et al. (Eds.): WorldCIST'18 2018, AISC 745, pp. 411-421. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0_41 (дата обращения 01.06.2021).

13. Twizeyimana J.D., Andersson A. (2019) The public value of E-Government – A literature review // Government Information Quarterly. Vol. 36. No.2. P. 167-178.
14. Barcevičius E., Cibaitė G., Codagnone C., Gineikytė V., Klimavičiūtė L., Liva G., Matulevič L., Misuraca G., Vanini I. (2019) Exploring Digital Government transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature, EUR 29987 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
15. Акаткин Ю.М., Дрожжинов В.И., Ясиновская Е.Д. Эволюция моделей электронного правительства // Федерализм. - 2016. - № 4 (84). - С. 101-122.
16. Швецов, А. Н. От «электронного правительства» к «цифровому государству»: смысл и последствия новаций // ЭКО. – 2019. – № 12(546). – С. 8-26.
17. Слоботчиков О.Н., Козлов С.Д., Шатохин М.В., Попова С.А., Гончаренко А.Н. Цифра и власть: цифровые технологии в государственном управлении. – М.: НАНО ВО «ИМЦ», 2020.
18. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. - 2018. - № 1(253). - С. 85-102.
19. Ефремов А.А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2020. - № 4. - С. 59-83.
20. Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2019. - № 4. - С. 31-60.
21. Талапина Э.В., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Черешнева И.А. Применение технологий распределенного реестра в государственном управлении: возможности и правовые риски. - М.: Изд. Дом «Дело» РАНХиГС, 2021. - 314 с.
22. Чаннов С.Е. Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы // Журнал российского права. - 2018. - №10 (262). - С.111-122.
23. Соколов И.А., Дрожжинов В.И., Райков А.Н. [и др.]. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления. Часть 2. Перспективы применения искусственного интеллекта в России для государственного управления // International Journal of Open Information Technologies. - 2017. - Т. 5. - № 9. - С. 76-101.
24. Фадейкина Н.В., Фадейкин Г.А., Синкина А.А. О стратегии развития информационного общества и цифровой экономики: стратегические приоритеты и национальные интересы России // Сибирская финансовая школа. - 2019. - № 3(134). - С. 3-16.

25. Капранова Л.Д. Цифровая экономика в России: состояние и перспективы развития // Экономика. Налоги. Право. - 2018. - Т. 11. - № 2. - С. 58-69.

26. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. - 2018. - № 5. - С. 22-36.

27. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 114 с.

28. Касьянов, С. В. Цифровая трансформация как новый драйвер повышения результативности в системе государственного и муниципального управления // Региональные проблемы преобразования экономики. - 2019. - № 9(107). - С. 5-12.

29. Лукашов, Н. В. Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России // Актуальные проблемы экономики и права. - 2015. - № 2. - С. 83-91.

30. Добролюбова, Е. И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. - 2021. - № 2. - С. 37-52.

31. Бегтин И., Бертиков А., Комин М., Пархимович О., Цыганков М. Оценка открытости государственных информационных систем в России. 2020. - URL: <https://cpur.ru/wp-content/uploads/2020/03/state-openness-gis.pdf> (дата обращения: 28.05.2021).

32. Филатова О.Г., Чугунов А.В. Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. - Санкт-Петербург: Издательство «Алтейя», 2020.

33. Евтушкин А.В., Елизаров А.М., Елизарова Р.У., Ершова Т.В., Ризманова Л.М., Симаков О.В., Хохлов Ю.Е., Шапошник С.Б., Юрьевич М.А., Юрьева А.А. Индекс готовности регионов России к информационному обществу 2013-2014. Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации. - М.: ИРИО, 2015. - 524 с.

34. Вершинская О.Н., Алексеева О.А. Международные индексы готовности стран к информационному обществу // Труды Института системного анализа Российской академии наук. - 2011. - Т. 61. - № 2. - С. 19-25.

35. Sadovnikova N., Klochkova E., Dobrolyubova E., Alexandrov O. (2015) Basic trends of information society development in Russia compared to world's leading countries // International Review of Management and Marketing. Vol 5. No 1. P. 18-29.

36. Chung C.S. (2019) Analysis on the 2018 UN E-government survey // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. Vol.11(7 Special Issue). P. 1242-1252.

37. Giannone D., Santaniello M. (2018) Governance by indicators: The case of the digital agenda for Europe// *Information Communication and Society*. Vol. 22. No.13. P. 1889-1902.

38. Russo V. (2019) Digital economy and society index (DESI). European guidelines and empirical applications on the territory. In: Qualitative and Quantitative Models in Socio-Economic Systems and Social Work. *Studies in Systems, Decision and Control*. Springer International Publishing. P.427-442.

39. Máčová R., Lněnička M. (2015) Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT // *Review of Economic Perspectives*. Vol.15. No.4. P. 383-411

40. Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития. *Государственное управление. Электронный вестник*. - 2021. - №84. - С. 277-299.

41. Былина С.Г. Региональные особенности и детерминанты использования электронных услуг сельским населением // *Проблемы развития территории*. - 2018. - №5(97). - С. 84-98.

42. Косарин С.П., Милькина И.В. Оценка отношения граждан России к процессам цифровизации государственных услуг // *E-Management*. - 2019. - Т. 2. - № 4. - С. 51-63.

43. Видясова Л.А., Видясов Е.Ю., Тенсина Я.Д. Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. - 2019. - № 5(153). - С. 43-57.

44. Костоусова Ю.А., Комарова О.В. Цифровизация государственного финансово-го контроля: институциональный анализ // *Журнал экономической теории*. - 2019. - Т. 16. - № 4. - С. 842-848.

45. Алексина О.В., Игнатьева Г.В., Смирнова И.А. Цифровая таможня: прошлое, настоящее, будущее // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. - 2019. - № 3(77). - С. 9-14

46. Петухова Р.А., Григорьева Я.А. Налоговое администрирование в условиях цифровой экономики // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. - 2019. - № 46. - С. 303-316.

47. Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в условиях цифровизации экономики // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. - 2020. - № 3. - С. 79-85.

48. Липунцов, Ю. П. Координация инициатив в области информатизации государственного управления // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. - 2010. - № 4. - С. 56-65.

49. Жеребен Е В., Липатова Н.Г. Применение цифровых технологий во взаимодействии таможенных и налоговых органов при проведении таможенного контроля после выпуска товаров // Журнал правовых и экономических исследований. - 2019. - № 4. - С. 158-167.

50. Чистова В.Е., Нарукавников А.В. О вопросах координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов // Вестник АКСОР. - 2016. - № 3(39). - С. 5-10.

51. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

52. Pérez-Morote R., Pontones-Rosa C., Núñez-Chicharro M. (2020) The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting & Social Change*. Vol. 154. - URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973> (дата обращения 30.03.2021).

53. EC. The Digital Economy and Society Index (DESI) 2019. - URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения 30.03.2021).

54. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. - М., 2018. - URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9cce0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 15.03.2021).

55. Иванова М.В. Системы оценки цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ российской и зарубежной практики. // Государственное управление. Электронный вестник. - 2020. - № 79. - С. 246-270.

56. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2018. - № 4. - С. 60-72.

57. Ershova T.V., Hohlov Y.E., Shaposhnik S.B. (2015) Spatial and social aspects of the digital divide in Russia / Digital Divides: The New Challenges and Opportunities of e-Inclusion. Public Administration and Public Policy. A Comprehensive Publication Program. New York: Routledge. P. 79-106.

58. Леонтьева Л.С., Кудина М.В., Воронов А.С., Сергеев С.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития. // Государственное управление. Электронный вестник. - 2021. - №84. - С. 277–299.
59. OECD. Government at a glance. Paris: OECD Publishing, 2019.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ