

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время сложно найти россиянина, который никогда бы не пользовался интернетом, не слышал о сайте госуслуг, не осуществлял электронные платежи. Тем не менее в РФ активно продолжаются процессы цифровизации, охватывая все большие сферы общественной жизни. Одним из них является цифровое государственное управление, реализация которого должно расширить возможности граждан в получении государственных услуг в электронном виде, создать национальную систему управления данными, способствовать развитию электронного правительства.

К 2024 году планируется достичь таких ключевых показателей как:

- введение в действие 25 цифровых супер – сервисов по различным жизненным ситуациям, позволяющим получать государственные и муниципальные услуги проактивно и в электронной форме;
- осуществлять на 90 % межведомственный электронный документооборот государственных, муниципальных органов и бюджетных учреждений;
- расширить до 60 % долю граждан, имеющих квалифицированную электронную подпись для удостоверения личности.

Пандемия привела к ускоренному переходу к дистанционному взаимодействию в сфере государственного и муниципального управления. Этим изменениям было уделено значительное внимание в ходе Ежегодного отчета Правительства РФ Государственной Думе РФ в 2020 году¹:

«Цифровая трансформация открывает принципиально новые возможности для взаимодействия общества и государства, когда люди видят, что государственные структуры – это надёжные и добросовестные помощники. Уверен, реализация этого запроса на практике поможет нам войти в число лидеров в глобальной экономике.

Именно по такому пути в своё время мы пошли в Федеральной налоговой службе, когда решили кардинально изменить прежний стиль и подходы к работе. Мы стремились, чтобы для людей и бизнеса эта служба стала сервисной, современной и технологичной...

Процесс подобной цифровой трансформации мы видим и на других примерах. Люди давно и активно пользуются возможностями многофункциональных центров, банковскими сервисами, порталом государственных услуг. А в тот момент, когда в условиях самоизоляции нам пришлось ограничить контакты, перейти от реального общения к виртуальному, они стали абсолютно незаменимы.

Государственные услуги, которые традиционно требовали сбора множества документов, личных визитов, стали доступны онлайн. Не выходя из дома, люди могли быстро получить деньги по больничным листам. Через интернет в результате их было оформлено почти 3,5 млн. Также легко и просто, без сбора документов, оформлялись пособия на детей. Десятки тысяч наших граждан, которые оказались в это время за рубежом, за пределами страны, могли обратиться за поддержкой с помощью портала государственных услуг.

¹ Ежегодный отчет Правительства РФ Государственной Думе. 22.07.2020 [Электр. ресурс] Код доступа: [government/news/40074](https://government.ru/news/40074) (дата обращения 01.08.2021).

За время самоизоляции многие открыли для себя виртуальные экскурсии по музеям, лекции-вебинары, трансляции спектаклей и кинофильмов. ... [школьники, студенты и преподаватели] в кратчайшие сроки вынужденно перешли на новый, дистанционный формат обучения. Здесь очень пригодился опыт использования онлайн-платформ.

... На портале «Работа в России» открылась возможность для дистанционной регистрации граждан в качестве безработных. Можно было оформить и пособие по безработице.

Для создания возможностей использования цифровых государственных сервисов значительная работа в 2020–2021 годах была проведена по преодолению цифрового неравенства. В Ежегодном отчете Правительства РФ Государственной Думе РФ этому аспекту общественной жизни было уделено особое внимание²: «сегодня доступ к интернету так же необходим, как отопление, свет. В прошлом году к Сети были подключены свыше 23 тыс. объектов, в том числе ФАПов, школ в отдаленных районах. Все социально значимые объекты получают доступ в интернет до конца этого года. ... Кроме того, в этом году ... завершим подключение всех небольших населенных пунктов, где проживают от 250 до 500 человек. Широкополосным интернетом уже пользуются жители более 12 тыс. таких поселений. ... в прошлом году принят правительственный закон, благодаря которому интернет будет проведен в более чем 10 тыс. поселений, где проживают от 100 до 250 человек. В последующие годы все эти населенные пункты обеспечим мобильным интернетом и сотовой связью».

Тем самым создается материальная база, позволяющая воспользоваться преимуществами дистанционного получения государственных и муниципальных услуг всем россиянам, независимо от места проживания.

² Стенограмма: Отчет Михаила Мишустина о работе правительства в Госдуме. 12.05.20212020 [Электр. ресурс] Код доступа: rg.ru/2021/05/12/stenogramma-otchet-mihaila-mishustina-o-rabote-pravitelstva-v-gosdume.html (дата обращения 01.08.2021)

В монографии рассматривается специфика цифровизации государственного и муниципального управления по самым различным направлениям. Членами авторского коллектива, написавшими те или иные части монографии, являются:

Введение, заключение – Т. Б. Иванова, д.э.н., профессор кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

Глава 1 – Ю. В. Брехова, к.э.н., доцент кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; Т. Б. Иванова, д.э.н., профессор кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

Глава 2 – А. И. Мордвинцев, кандидат экономических наук, Председатель Контрольно-счетной палаты Волгограда, Д. С. Поляков, – аудитор Контрольно-счетной палаты Волгограда;

Глава 3 – В. А. Зоркова, доцент кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат социологических наук;

Раздел 2 (главы 4, 5, 6) – А. А. Боканов, к.э.н., доцент Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова; Н. Н. Дотоль, консультант Департамента развития цифровой экономики Минэкономразвития России;

Глава 7 – К. В. Железникова, старший преподаватель кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; Е. Г. Смолина, старший преподаватель кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат социологических наук;

Глава 8 – С. В. Китаев, доцент кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, кандидат политических наук;

Глава 9 – Т. В. Кленова, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Волгоградского государственного университета; Иванов А. С. к.э.н., доцент кафедры менеджмента Волгоградского государственного университета; Конева Д. А. старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Волгоградского государственного университета;

Глава 10 – Т. Б. Иванова, д.э.н., профессор кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; Коробейникова Г. А., магистр кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС.

РАЗДЕЛ 1

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЦИФРОВИЗАЦИЯ: ПОНЯТИЕ И СПЕЦИФИКА В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

В нормативных актах Российской Федерации понятие цифровой экономики сформулировано в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и определяется как «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»³.

Согласно этой стратегии, цифровая экономика должна обеспечить реализацию следующих национальных интересов России⁴:

– «формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, и

³ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Указ Президента РФ от 09.05.2017 года № 203 [Электр. ресурс]. Код доступа: www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения 10.07.2021).

⁴ Там же.

обеспечение лидерства на этих рынках за счет эффективного применения знаний, развития российской экосистемы цифровой экономики;

- укрепление российской экономики, в том числе тех ее отраслей, в которых развитие бизнеса с использованием информационных и коммуникационных технологий предоставит конкурентные преимущества российским организациям, обеспечит эффективность производства и рост производительности труда;

- увеличение за счет применения новых технологий объема несырьевого российского экспорта, в первую очередь товаров и услуг, пользующихся спросом у иностранных потребителей;

- повышение конкурентоспособности российских высокотехнологичных организаций на международном рынке;

- обеспечение технологической независимости и безопасности инфраструктуры, используемой для продажи товаров и оказания услуг российским гражданам и организациям;

- защита граждан от контрафактной и некачественной продукции;

- обеспечение правомерного использования персональных данных, информации, источником которой являются объекты промышленной, транспортной инфраструктур, инфраструктуры связи, а также данных, полученных из государственных информационных систем;

- защита интересов российских граждан, обеспечение их занятости (развитие цифровой экономики не должно ущемлять интересы граждан);

- сохранение существующих в традиционных отраслях экономики технологий и способов производства товаров и оказания услуг;

- обеспечение защиты интересов российских организаций, реализующих свою продукцию на традиционных (неэлектронных) рынках;

- совершенствование антимонопольного законодательства, в том числе при предоставлении программного обеспечения, товаров и услуг с использованием сети «Интернет» лицам, находящимся на территории Российской Федерации;
- выполнение требований законодательства Российской Федерации иностранными участниками российского рынка наравне с российскими организациями;
- развитие торговых и экономических связей со стратегическими партнерами Российской Федерации, в том числе в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)».

Как видно из приведенного перечня, прежде всего, роль цифровой экономики связана с повышением эффективности решения хозяйственных задач на внутреннем и внешнем рынках, причем, не только новых, но и для традиционных отраслей и видов деятельности, обеспечивая эволюционный переход к применению новых технологий. В Программе «Цифровая экономика России»⁵ конкретизировано, что для этого необходимо:

- «создание экосистемы цифровой экономики Российской Федерации, в которой данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности и в которой обеспечено эффективное взаимодействие, включая трансграничное, бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан;
- создание необходимых и достаточных условий институционального и инфраструктурного характера, устранение имеющихся препятствий и ограничений для создания и (или) развития высокотехнологических бизнесов и недопущение появления новых препятствий и ограничений как в традиционных отраслях экономики, так и в новых отраслях, и на высокотехнологичных рынках;

⁵ Программа «Цифровая экономика России». Распоряжение Правительства России от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СПС ГАРАНТ.

– повышение конкурентоспособности на глобальном рынке как отдельных отраслей экономики Российской Федерации, так и экономики в целом».

Конфигурация формируемых для этого уровней и сквозных технологий показана на рисунке 1.1. Предполагается, что будет осуществлена разработка основных элементов цифровой технологии по единым лекалам, которая позволит создать единую систему её использования, обеспечивающую бесперебойную передачу данных от одного хозяйствующего субъекта к другому, достаточный уровень информационной безопасности и возможности принятия управленческих решений.

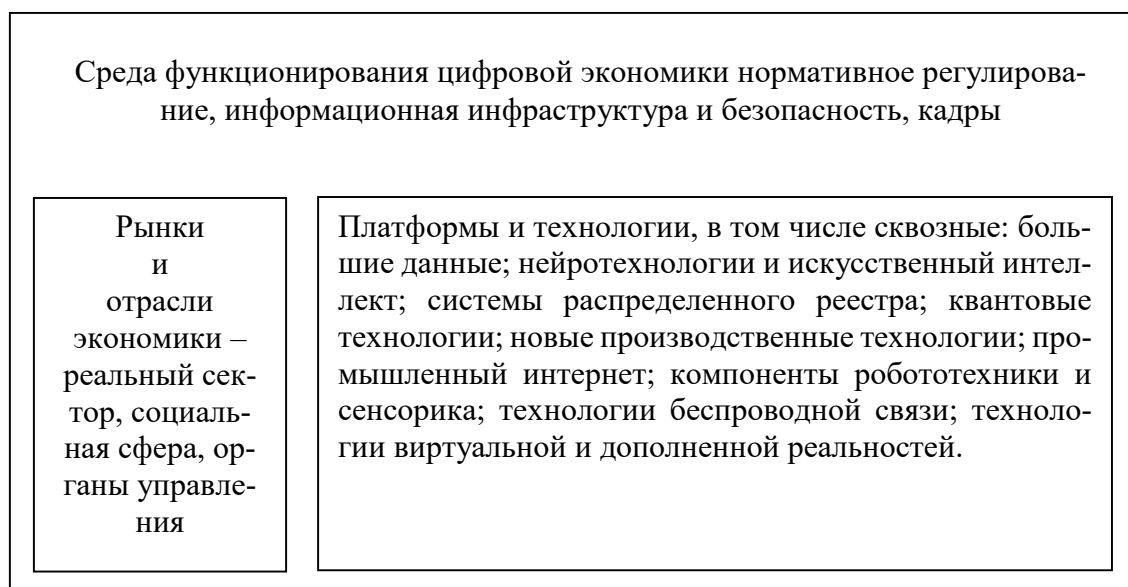


Рисунок 1.1 – Уровни реализации и сквозные технологии цифровой экономики России.

Источник: составлено авторами по Программе «Цифровая экономика России». Распоряжение Правительства России от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СПС ГАРАНТ

Среди направлений цифровизации экономики в Программе особенно выделяются такие как здравоохранение, создание «умных городов» и государственное управление, включая контрольно-надзорную деятельность. Последнее получило от-

ражение в принятии отдельного Федерального проекта – «Цифровое государственное управление»⁶. Его реализация должна обеспечить полный переход к удобному электронному взаимодействию граждан и государства. Для этого будут реализованы:

- реестровая модель, экстерриториальность, механизм проактивности при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме,
- механизмы обратной связи государственных и муниципальных органов с гражданами и организациями,
- преимущественно электронный юридически значимый документооборот,
- механизмы автоматизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления,
- межведомственный информационный документооборот,
- развитие инфраструктуры электронного правительства.

Помимо повышения качества предоставления услуг, это позволит сократить затраты на выполнение функций государственного и муниципального управления, причем как стоимостные, так и трудовые.

Пока часть предполагаемых направлений совершенствования предоставления государственных услуг будет предоставляться не в полном объеме. Например, их развитая проактивной форма предполагает, что при наступлении событий, являющихся основанием для предоставления услуги, предоставляющий её орган сам уведомляет заявителя о возможности подать запрос «о предоставлении соответствующей услуги для немедленного получения результата предоставления такой услуги»⁷.

⁶ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». Утверждено президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС Консультант-Плюс

⁷ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021). Статья 7.3 // СПС Консультант-Плюс

Департамент обеспечения качества предоставления государственных услуг населению и выполнения государственных функций проактивность была проиллюстрирована на таком примере: «предоставление услуги до фактического обращения заявителя. Так, например, в день 45-летия гражданину возможно будет предложить подписать заранее сформированный и заполненный проект запроса о замене паспорта. Также при получении услуг, которые с большой вероятностью повлекут обращение за другими услугами заявителю предложат сразу обратиться за такими услугами (например, при замене паспорта в связи с изменением фамилии можно одним комплектом поменять ещё и права, и заграничный паспорт)»⁸. Пока же проактивность реализуется в виде автоматического продления услуг с окончившимся сроком действия и автоматическом формировании пакета документов.

Реализация Федерального проекта «Цифровое государственное управление» должна обеспечить получение следующих результатов⁹:

- сформировать законодательство, обеспечивающее преимущественное использование государственными органами единой инфраструктуры электронного правительства;
- обеспечить предоставление приоритетных массовых социально значимых, в том числе разрешительных государственных (муниципальных) услуг, государственных и иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере выборов, образования и здравоохранения, в соответствии с целевой моделью (предоставление без необходимости личного посещения государственных

⁸ Фонд микрофинансирования предпринимательства Волгоградской области [Электр. ресурс]. Код доступа: Субъектам МСП / ГФ «РМЦ» (rmc34.ru) (дата обращения: 22.03.2021).

⁹ Составлено авторами по Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». Утверждено президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС Консультант-Плюс

органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн (в автоматическом режиме), проактивно), в том числе в модели «одного окна» с использованием единого стандарта визуально-графического оформления и единых инструментов информационно-контентного наполнения;

- создать условия функционирования федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»;

- разработать и внедрить типовое автоматизированное рабочее место госслужащего в органах государственной власти на базе отечественного программного обеспечения;

- внедрить платформу идентификации, включая биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица, а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации;

- расширить функционал информационно-аналитической системы Общероссийская база вакансий «Работа в России», включая: взаимодействие между образовательными учреждениями, работодателями и студентами/выпускниками при организации стажировок и практик посредством электронного документооборота; интеграции с системами независимой оценки квалификации; развития современных методов получения и анализа информации о рынке труда с применением технологий «больших данных»; внедрение справочника и моделей компетенций с применением технологий сопоставления данных; сервисы по оптимизации подбора резюме/вакансий с использованием машинного обучения, включая профилирование лиц, ищущих работу; инструменты поддержки работодателей и соискателей с использованием человеко-машинных комплексов;

- ввести в действие и развить удостоверение личности гражданина («электронный паспорт») Российской Федерации;
- начать эксплуатацию цифровой платформы «Цифровое строительство» (первый этап – 2021, второй – 2024 год);
- создать систем контроля оборота огнестрельного оружия и управления охранными услугами на базе отечественных технологий для обработки больших массивов данных.

Вот далеко не полный перечень тех результатов цифровизации государственного управления, которые ожидается достичь благодаря реализации Федерального проекта «Цифровое государственное управление».

В ноябре 2019 года Аналитическим центром при Правительстве РФ был подготовлен доклад «Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации»¹⁰ на основе опроса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об имеющихся у них проблемах при реализации проектов по разработке и внедрению цифровых технологий. Из 70 ответивших субъектов в трех ответили, что проблемы у них отсутствуют (в докладе наименования этих субъектов не указаны). В остальных первые три места заняли такие барьеры как:

- в подготовке кадров (в 18,8 % субъектов), среди которых наиболее часто встречаются (в 27 регионах) нехватка квалифицированных кадров,
- нормативно-правовые (17,3 %), 30 субъектов указали, что здесь не хватает нормативно-правовых актов, закрепляющих целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг;
- финансовые (16,9 %), 40 субъектов испытывают недостаточную бюджетную обеспеченность.

¹⁰ Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/25838.pdf> (дата обращения 12.08.2021).

Для их устранения приняты или планируются к принятию следующие меры:

- число бюджетных мест для подготовки ИТ-специалистов в 2021 году было увеличено до 80 тыс. человек, что на 60 % больше, чем в 2019;
- внедряются новые принципы предоставления государственных услуг – реестровая модель, проактивность, экстерриториальность, типизация, многоканальность.
- устранение цифрового неравенства регионов не за счет средств региональных бюджетов, а Фонда для устранения цифрового неравенства, который формируется за счет 1,2 % ежегодной выручки от услуг связи, что составляет около 14 млрд. руб. и администрируется Министерством цифрового развития, связи и коммуникаций Российской Федерации.

Для реализации приведенных направлений и устранения проблем цифровизации каждый регион к 1 сентября 2021 года разрабатывает стратегию цифровой трансформации. Она должна включать как минимум 6 базовых отраслей – здравоохранение, образование, транспорт, развитие городской среды, государственной управление и социальную сферу. Срок реализации стратегий 2024 год¹¹. Пилотными регионами по разработке стратегий стали Тульская, Калининградская, Белгородская, Пермская области, Сахалинский край, Республика Чувашия.

В качестве примера приведем одну из стратегий цифровой трансформации социально-экономической деятельности Новосибирской области на период до 2024 года¹², которая входит в первую десятку российских субъектов в федеральном рейтинге уровня развития информационного общества.

¹¹ Кошкин В. Чернышенко обсудил с регионами подготовку стратегий цифровой трансформации // Российская газета, 28.05.2021.

¹² Стратегия цифровой трансформации социально-экономической деятельности Новосибирской области на период до 2024 года [Электр. ресурс]. Код доступа: [strategiya_ct.pdf \(sbras.ru\)](#) (дата обращения 07.07.2021).

В сфере государственного управления в области запланировано¹³:

- «оптимизация и кардинальный реинжиниринг государственных услуг и сервисов Новосибирской области с учетом возможностей цифровых технологий;
- переход на реестровую модель предоставления услуг для граждан и бизнеса, а также комплексную модель единой государственной услуги в зависимости от жизненной ситуации гражданина;
- внедрение проактивного информирования граждан и бизнеса о доступных услугах и сервисах синхронно с изменением жизненного статуса, деловой ситуации;
- развитие удобных государственных платежных сервисов для бизнеса и населения;
- внедрение технологий искусственного интеллекта в сервисах оказания государственных и муниципальных услуг;
- автоматизация контрольно-надзорной деятельности с созданием интерактивных сервисов обратной связи контрольно-надзорных органов с проверяемыми субъектами;
- создание единого пространства ведомственного юридически значимого электронного документооборота в органах государственной, муниципальной власти и подведомственных им учреждениях;
- создание единой информационной системы кадрового учета органов государственной и муниципальной власти, территориальных органов власти, с применением личных кабинетов, профилирования сотрудников, онлайн -тестирования, онлайн-обучения;
- переход на использование отечественного офисного программного обеспечения в органах государственной, муниципальной власти и подведомственных им учреждениях».

¹³ Стратегия цифровой трансформации социально-экономической деятельности Новосибирской области на период до 2024 года [Электр. ресурс]. Код доступа: [strategiya_ct.pdf \(sbras.ru\)](#) (дата обращения 07.07.2021).

Анализ стратегии показывает, что она включает в себя проекты двух типов¹⁴:

- реализуемые за счет федеральных субсидий или предоставляемых субъекту безвозмездно, если регион готов участвовать в реализации федерального решения;
- финансируемые за счет региона, но с обеспечением интеграции в национальное цифровое решение и потенциалом тиражирования на всю страну.

Ключевыми показателями цифровой зрелости в области государственного управления являются такие показатели как: 1) доля обращений за получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде среди услуг, не требующих очного посещения, 2) доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных электронном виде.

Статистика по ним не приводится, но Министерство экономического развития РФ по итогам 2020 года опубликовало¹⁵, что число обращений в электронной форме с 30 марта по 20 декабря в год пандемии (2020) стало в 2,1 раза больше по сравнению с получением услуг через МФЦ и эта тенденция продолжается. Пятерку самых востребованных услуг составили:

- информирование зарегистрированных средств о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования – 10284 тыс. чел.;
- запись в детский сад – 9378 тыс. чел.;
- регистрация транспортных средств и прицепов к ним – 8037 тыс. чел.;
- единая запись на прием в подразделения МВД РФ – 6858 тыс. чел.;
- информирование граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг – 6306 тыс. чел.

¹⁴ Потапова Е. Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://digital.amurobl.ru/upload/iblock/811/> (дата обращения 07.07.2021).

¹⁵ Государственное регулирование в условиях COVID-2019. Итоги 2020 года [Электр. ресурс]. Код доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_lfnf_j_hfotybz_01/07/2021

Хотя разброс качества предоставления услуг, оцениваемый Министерством экономического развития по 100-балльной шкале, существенен, что видно по данным трех лучших и трех худших субъектов РФ за 2020 год (в баллах):

Москва	- 87,81
Московская область	- 85,37
Тульская область	- 85,32
Забайкальский край	- 16,1
Республика Ингушетия	- 7,45
Республика Крым	- 6,39

Всего 84,2 % дееспособных граждан имеют России имеют учетную запись на сайте ЕСИА, с помощью которой можно получить госуслуги в электронной форме.

Тенденции к росту числа получателей государственных услуг в электронной форме воспроизводятся во всем мире (рисунок 1.1). Их доля возросла с 30 % в 2010 году до 46 % в 2019.



Рисунок 1.1 – Доля граждан, которые используют государственные сервисы в онлайн-формате

Источник: Государственное регулирование в условиях COVID-2019. Вып. 6 [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.economy.gov.ru/material/file/4e96ea32cd7d60408bac74dab8f15187/gos> (дата обращения 01/07/2021)

Согласно исследованию ОЭСР¹⁶, не всегда граждане отказываются от электронной формы взаимодействия с государством по собственной инициативе. В 2019 году 12 % жителей Европейского Союза отказались от такой формы из-за технических проблем, а 16 % – из-за недостаточного уровня защиты персональных данных.

Похожие проблемы есть и в РФ. Так, по наиболее востребованной услуге (информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных счетов в системе обязательного пенсионного страхования) с 27 июля по 02 августа 2020 года пользователи оставили 35 096 оценок, 28 280 из которых положительные, 5 150 нейтральные, 1 660 отрицательные.

Проведенный анализ показывает, что в России предпринимаются самые разнообразные программы и проекты цифровизации экономики и государственного управления. О каждом из них можно говорить более подробно, что и сделано в последующих главах монографии.

¹⁶ Государственное регулирование в условиях COVID-2019. Выпуск 6 [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.economy.gov.ru/material/file/4e96ea32cd7d60408bac74dab8f15187/gos> (дата обращения 01/07/2021)

ГЛАВА 2

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Предпосылкой для цифровой трансформации государственного и муниципального управления стала такая особенность современной жизни как повсеместное применение цифровых технологий. Это является следствием их стремительного развития в последние годы. Благодаря их использованию, привычные вещи и процессы становятся «цифровыми», что, в свою очередь, является предпосылками для перехода к новому качеству реализации. Постепенное наращивание решений и компетенций по автоматизации и цифровизации процессов в различных сферах бизнеса привело к осознанию необходимости переосмысления и перепроектирования подходов в государственном и муниципальном управлении.

В мировой экономике в целом отмечается устойчивый рост производительности труда, но эксперты сходятся во мнении, что экономика России застыла на уровне десятилетней давности. и сравнение производительности труда нашей страны и стран ОЭСР свидетельствует о проблеме в обеспечении эффективности использования рабочей силы, так как в европейских странах данный показатель, оцениваемый в привязке к затраченному

времени, примерно в 2 раза выше, чем в России¹⁷. Для национальной экономики, в том числе и российской, актуальными вопросами, требующими внимания и учета в национальной экономической политике, являются:

- вызовы глобальной конкуренции;
- роль человеческого капитала как основного фактора роста и развития экономики, предъявляемые требования к качеству этого человеческого капитала, его способности быть востребованным для инновационных решений, генерации идей;
- необходимость реагировать на общемировую тенденцию реализации четвертой промышленной революции, учитывать потенциал и возможности цифровых технологий.

Эти тенденции и вызовы национальным условиям функционирования экономических, социальных систем, влекут за собой изменения среды жизнедеятельности:

- национальное целеполагание, которое предполагает каскадирование краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей развития стран;
- процесс формирования активного гражданского общества: люди хотят быть вовлечены в общественно-социальные процессы и не только через социологические опросы и интернет-голосования, но и принятие участия в принятии исполнительной властью решений по распределению бюджетных средств (пример инициативного бюджетирования);
- цифровая трансформация, призванная повысить конкурентоспособность национальной экономики.

Цифровые и информационные технологии в последние годы оказывают все большее влияние на все сферы жизнедеятельности общества. Продолжается революционное развитие таких направлений, как мобильный интернет, цифровые платформы, блокчейн и облачные технологии, большие данные

¹⁷ Булетова Н. Е., Шаркевич И. В. Влияние цифровой трансформации на региональный рынок рабочей силы // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 3. № 2 (98). С. 112.

(Big Data¹⁸), искусственный интеллект и т.д. Многие эксперты уверенно заявляют о наступлении четвёртой промышленной революции, вызванной накоплением инновационных цифровых открытий¹⁹.

Проблема внедрения цифровых технологий в деятельности государства в настоящее время стоит перед многими странами, и Россия в ее решении, к сожалению, пока не занимает лидирующие позиции, но стремится к этому.

История предыдущих революций показывает, что вырвется вперед тот, кто раньше других сможет реализовать все возможности, которые дают новые технологии. Для этого необходимы быстрые и решительные изменения.

Цифровая трансформация госуправления не только актуальна внутри страны, но и становится частью межнациональной конкуренции: темпы и глубина цифровой трансформации все больше определяют конкурентоспособность государств.

В самом лестном для России рейтинге электронных правительств WASEDA она занимает 23-е место. В непосредственной близости с Россией в этом рейтинге располагаются Нидерланды, Исландия и ОАЭ (выше), Австрия, Бельгия и Таиланд (ниже). Тройка лидеров этого рейтинга – США, Дания и Сингапур. Для изучения интересен опыт цифровой трансформации госуправления как в странах с близким уровнем цифрового развития, так и в странах-лидерах, к которым также относятся: Великобритания, Канада, Китай, Индия²⁰.

По итогам исследования, проведенного в 2017–2018 годах группой международных экспертов под эгидой Всемирного

¹⁸ Большие данные (Big Data) – огромные объемы структурированных и неструктурированных данных, которые обрабатываются различными программными инструментами цифровых технологий, которые превращают привычные вещи в цифровые в процессе цифровизации, или цифровой трансформации.

¹⁹ Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Издательство Эксмо. 2016. 208 с.

²⁰ Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2021. 184 с.

банка, у России есть все предпосылки для того, чтобы стать одним из мировых цифровых лидеров.

В качестве положительных факторов эксперты отметили наличие политического курса и высокую мотивацию к изменениям, хороший уровень развития широкополосного интернета, сильные позиции страны в науке и технологиях, изменения в законодательной базе, конкурентоспособность в сфере информационной безопасности. К отрицательным факторам отнесены: недостаточное развитие экосистемы цифровой трансформации, недостаточный уровень цифровых навыков населения, отсутствие целеполагания на всех уровнях власти и открытой инновационной культуры, неравномерность материально-технических ресурсов на отдельных территориях.

России необходимо реагировать на вызовы нового времени и принимать меры по развитию цифровой экономики. Для этого крайне важно в ближайшие годы обеспечить достаточный объем инвестиций в развитие цифровых технологий, прозрачность процессов управления и принятия решений в условиях цифровой трансформации, а также выстраивание взаимосвязей между основными участниками цифровой экосистемы: государством, обществом и бизнесом. Такие масштабные преобразования в краткие сроки возможны только при условии активной роли государства.

С учетом стремительно изменяющихся условий цифровой трансформации, «новая» экономика требует изменения подходов в государственном и муниципальном управлении.

Рассмотрим понятия «цифровая трансформация» и «цифровая экономика». В настоящее время процессам формирования цифровой экономики уделяется повышенное внимание государства, науки и профессиональной общественности.

Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 Правительству РФ поставлена цель создания основ цифровой экономики к 2024 году. Указ Президента России от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации

на период до 2030 года» также включает цифровую трансформацию в состав национальных целей развития РФ.

В рамках реализации данных Указов Президента России, в том числе с целью решения задачи по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, Правительством РФ разработана национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7. В Программе запланирован комплекс мер по стимулированию и поддержке российских компаний, предлагающих цифровые решения, на развитие государственно-частного партнерства.

Определение цифровой экономики приведено в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, принятой Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203. В соответствии с данным документом цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объёмов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность деятельности.

Первичным по отношению к национальной программе «Цифровая экономика»²¹ можно считать Концепцию Центра стратегических разработок «Государство как платформа»²², предложившую трансформацию государственного управления с использованием возможностей цифровых технологий, а также

²¹ Ход реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения 20.05.2021)

²² Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация». Центр стратегических разработок [Электр. ресурс]. Код доступа: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения 20.05.2021)

активизацию взаимодействия населения с органами власти. Однако такая цифровая трансформация не осуществима в условиях бесконечного потока бумажного документооборота, дублирования данных отдельными ведомствами и других проблем.

Нацпроект «Цифровая экономика» – это программа, призванная формировать цифровое будущее экономики, технологий в этой сфере, капитализировать финансы подобного рода и развивать человеческий капитал в этом секторе.

Бюджет программы предусматривает затраты на период с 2018 по 2024 гг. в размере более 1,6 трлн. руб.

По сути «Цифровая экономика» представляет собой новый этап развития. Целью программы является цифровая модернизация экономики, государственного управления и инфраструктуры для повышения качества жизни населения. Для нее характерны: появление цифровых платформ в экономике; появление платформенных решений в социальной сфере и в сфере государственного управления; новое качество взаимодействия в трансформируемой индустрии или социальной сфере; резкое снижение транзакционных издержек за счет автоматизированных информационных систем управления; появление новых продуктов, встраиваемых в новые процессы. Экономические субъекты получают качественно другие возможности и перспективы развития. Государство при грамотном использовании цифровых технологий и инструментов может получить существенный экономический и социальный эффект.

В состав Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» входят следующие федеральные проекты:

- «Нормативное регулирование цифровой среды»;
- «Кадры для цифровой экономики»;
- «Информационная инфраструктура»;
- «Информационная безопасность»;
- «Цифровые технологии»;
- «Цифровое государственное управление»;
- «Искусственный интеллект».

Проект «Цифровое государственное управление». «Новая» экономика требует изменения подходов в государственном и муниципальном управлении. Поэтому одним из проектов программы является «Цифровое государственное управление».

Реализация проекта «Цифровое государственное управление» нацелена на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление.

Среди ключевых показателей, которые планируется достигнуть к 2024 году:

- государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн, действуют 25 цифровых «супер-сервисов» по жизненным ситуациям;
- 90 % внутри – и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано;
- 60 % граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью;
- Доля электронного документооборота между органами государственной власти России и государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в общем объеме документооборота составляет 90 %.

Говоря о цифровой трансформации и цифровой экономике, специалисты выделяют три этапа развития: автоматизацию, цифровизацию (реинжиниринг), цифровую трансформацию²³.

²³ Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2021. 184 с.

Первый этап – автоматизация, перевод существующих повторяющихся (рутинных) процессов с использованием ИТ в автоматический режим осуществления.

Следующий этап – цифровизация, где задачей является существенное улучшение (оптимизация) процесса, в том числе с использованием ИТ и переводом большей части данных в «цифру». Важное значение здесь играют технологии оптимизации процессов. Сначала применяются методики реинжиниринга для выстраивания оптимальных процессов, а затем уже их переводят в «цифру». Решения на основе данных начинают встраивать в оптимизированные процессы. Значимая часть всей индустрии 4.0 – это практика делать лучше то, что и так работает, на основе цифровых объектов.

Третий этап «Цифровая трансформация» – связана с созданием принципиально новых моделей деятельности и взаимодействия участников, предусматривает кратное повышение эффективности деятельности и достижение существенных выгод для всех своих участников.

В течение нескольких последних лет стали появляться новые продукты и сервисы, которые быстро распространяются и завоевывают рынки. Мы, как потребители, очень быстро привыкаем к удобным сервисам, к простым формам взаимодействия, к оперативному и комфортному получению услуг. Примеры таких изменений можно наблюдать в перевозках, общественном питании, интернет-торговле, банковских сервисах, аренде жилья, бронировании гостиниц и т.д.

С одной стороны, это дает хороший импульс для роста цифровой экономики. С другой стороны, у государства возникают новые обязательства. Привыкая к удобству коммерческих сервисов, люди предъявляют запросы к качеству и скорости предоставления государственных услуг. Возникает ощутимый разрыв между государственными и коммерческими услугами. За подобным разрывом стоит не только удовлетворенность граждан, но и вопрос производительности.

Проанализируем проблемы и препятствия цифровой трансформации государственного и муниципального управления. «Цифровая трансформация государства является частью реформы государственного управления. Любая реформа – это всегда сложный общественный вызов, который в данном случае требует договоренностей и баланса между тремя ключевыми стейкхолдерами: гражданским обществом, государством и бизнесом, – а также внешней средой и ее особенностями. Чтобы принять и ответить на этот вызов, нужно понимать, что цифровая трансформация делается людьми и для людей, ее успех зависит в первую очередь от того, насколько хорошо поняты и продуманы будут потребности и нужды граждан и насколько подготовленными и хорошо организованными будут команды, занимающиеся трансформацией.

Новые возможности цифровых технологий привели к резкому увеличению объема разнообразных данных, которые могут обеспечить возможность принятия более эффективных управленческих решений.

Но развитие цифровых технологий несет в себе и проблемы, которые также необходимо учитывать и принимать меры по их решению.

Основные проблемы связаны с существованием в России цифрового неравенства, которое выражается в отставании местной инфраструктуры, низком качестве данных, собираемых на местах, и в недостаточном уровне технической оснащенности. Причиной такой ситуации является разница в объемах финансирования мероприятий по цифровизации на разных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) и на разных территориях.

При этом, важным условием развития цифровой экономики страны является создание и функционирование именно единого экономического и информационного пространства, способного обеспечить равные права и возможности для всех граждан или организаций, независимо от их местоположения.

С учетом вышеуказанного, роль государства должна заключаться в обеспечении равномерного цифрового развития территорий, справедливого и эффективного распределения бюджетных средств, в том числе выделяемых в рамках финансирования национальных, федеральных и региональных проектов в данной сфере.

Кроме того, необходимо работать над решением вопросов эффективности использования кадров, расходования средств бюджета, а также оснащения процесса управления информационными системами и вовлечения в цифровую трансформацию всех актуальных сфер жизнедеятельности.

Со стороны государства требуется принятие масштабных мер по проведению обучающих мероприятий, преодолению сопротивления инновационным методам и формам деятельности, формированию мотивации. Возрастает роль централизованной информационной поддержки.

Повсеместное создание и развитие интегрированных информационных систем и цифровых платформ, использование больших объемов данных связано с рисками защиты данных от потерь и несанкционированного доступа, от некорректных операций. Сегодня уже назрела необходимость разработки нового и корректировка действующего законодательства, в части обеспечения безопасности данных, определения новых требований к защите персональных данных.

Таким образом, для обеспечения конкурентоспособности и эффективности национальной экономики России, а также всей системы управления социально-экономическими, политическими и другими отношениями в жизнедеятельности общества, государству необходимо разрабатывать и реализовывать политику цифровизации, направленную, в том числе, на решение таких проблем, как:

- недостаток или сильный дефицит квалифицированных кадров в сфере разработки и применения цифровых технологий;

- состояние и неравномерность обеспечения территорий страны информационной инфраструктурой с определением степени цифрового неравенства между городом и селом, федеральным центром и муниципальными образованиями;
- медленные темпы развития цифровых технологий в государственном и муниципальном управлении в сравнении с процессом внедрения и реализации цифровых технологий в бизнесе, в сфере социально-экономических отношений;
- отсутствие нормативной правовой базы регулирования вопросов цифровизации;
- вопросы доступа к личным данным и защиты информации;
- технологическое отставание от иностранных конкурентов;
- уровень цифровой грамотности населения и т.д.

Наряду с иными ветвями власти идет цифровая трансформация и муниципального управления. По аналогии с государственными органами власти основная задача органов местного самоуправления – функционирование единой, эффективно действующей системы управления муниципальными ресурсами. От эффективности управления муниципальными ресурсами во многом зависит уровень благосостояния общества, жителей, проживающих на определенной территории.

Основные проблемы и препятствия в цифровой трансформации системы муниципального управления согласуются с теми проблемами, которые отмечены на федеральном уровне. Наиболее серьезными из них являются:

- разный уровень готовности регионов и муниципальных образований к внедрению цифровых технологий, имеется в виду финансовая, технологическая и кадровая готовность, можно даже говорить о сильных диспропорциях, которые связаны с разным уровнем развития территорий, в том числе и в сфере образования, подготовки кадров, цифровой грамотности населения и т.п.;

- неполное обеспечение, а иногда и полное отсутствие нормативно-правовой базы по пониманию, внедрению и использованию цифровых технологий в разных сегментах экономики и сферы жизнедеятельности, что приводит к замедлению процесса включения и участия в национальных, федеральных и региональных проектах;

- проблемы доступа к личным данным, с одной стороны, и обеспечение приемлемого уровня защиты информации, с другой стороны, когда доступность и коррупционность процессов использования цифровых технологий выходят на новый технологический уровень и требуют соблюдения всех правовых и этических норм.

Все это требует корректировки стратегических целей развития муниципальных образований.

Важную роль и место в цифровой трансформации государственного и муниципального управления играют контрольно-счетные органы. Уточним её, исходя из общих роли и значения контроля в системе управления.

Контроль направлен на оценку реальной ситуации, выявление несоответствий установленным требованиям и ожиданиям, создание предпосылок для внесения корректив в запланированные показатели развития.

Таким образом, контроль является неотъемлемой частью управленческого процесса, что вытекает из самой сущности системы государственного и муниципального управления, которая представляет собой «взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов государственного и муниципального управления с целью их качественного изменения»²⁴.

В этой связи, внешний муниципальный финансовый контроль, деятельность которого направлена на качественное изменение работы органов местного самоуправления, также является частью системы муниципального управления.

²⁴ Государственное и муниципальное управление: учебник / под ред. Н. И. Захара. М.: ИНФРА-М, 2019. 288 с.

Управление муниципальными ресурсами невозможно без должного контроля за их формированием и расходованием.

Без функции контроля не могут быть реализованы в полной мере все другие функции управления: планирование, организация, координация и мотивация.

Эффективный контроль способен обеспечить:

- предотвращение возникновения и устранение ошибок и проблем, возникающих в управлении, до того, как они перерастут в кризисную ситуацию;
- поддержание успеха на основе выявления, изучения и внедрения положительных практик и опыта в целях быстрой адаптации к динамично изменяющимся условиям внешней среды и обеспечения достижения основных целей развития;
- принятие своевременных и адекватных мер на эти изменения, через выработку управленческих решений на основе результатов оценки воздействия происходящих перемен на объект управления.

Сегодня вопросы, связанные с цифровой трансформацией, и проблемы в этой сфере являются одними из наиболее актуальных в системе государственного и муниципального управления.

Контрольно-счетные органы, относящиеся к государственным органам власти и органам местного самоуправления, не могут оставаться в стороне от этих изменений.

Кроме того, проблемы государственного и муниципального управления целесообразно рассматривать именно с точки зрения контрольно-счетных органов, так как эти проблемы, причины и последствия являются прямым предметом их изучения и анализа.

Свое стратегическое развитие контрольно-счетные органы видят не качестве контрольно-надзорных органов, цель которых найти и наказать, более эффективно с точки зрения решения конкретных проблем выступать в качестве партнера органов

власти в вопросах развития, в том числе в части цифровой трансформации государственного и муниципального управления, цифровой экономики.

В 2016 году в рамках XXII Конгресса Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) в «Стратегическом плане на 2017–2022 годы» были сформулированы следующие положения:

- ✓ о необходимости содействия внедрению принципов надлежащего государственного управления путем предоставления высшим органам аудита возможностей оказывать помощь своим правительствам в повышении эффективности и прозрачности их деятельности, обеспечении подотчетности, сохранении и укреплении доверия к органам власти со стороны общества, борьбе с коррупцией и обеспечении эффективного и результативного привлечения и использования государственных ресурсов на благо своих граждан»;

- ✓ о большой роли информационных технологий в повышении качества аудита, что, в свою очередь, поможет странам осуществлять стратегии устойчивого развития.

В развитие своих аудиторских функций органы внешнего финансового контроля России, ориентируясь на мировую практику и опыт, акцентируют внимание на мероприятиях по повышению эффективности государственного управления и контролю за достижением целей устойчивого развития своих территорий и страны в целом.

В целом такой подход в отношении новых ролей КСО активно продвигается сегодня руководством Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата РФ).

Обсуждаемые изменения пока не соответствуют содержанию законов и нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-счетных органов. Но сегодня в Государственной Думе РФ создана комиссия по внесению соответствующих изменений в действующее законодательство. Работа ак-

тивно ведется, в том числе развивается такое направление деятельности КСО как проведение аудита государственных и муниципальных информационных систем (информационного аудита).

Поскольку на внедрение и развитие цифровых технологий, в том числе на цифровизацию государственного и муниципального управления запланировано выделение значительных объемов бюджетных средства, возникает новый объект контроля для контрольно-счетных органов как субъектов, так и муниципальных образований.

Стоит отметить, что проекты в области цифровых технологий, в силу своей новизны, являются весьма рискованными. По оценкам экспертов на ранних этапах реализации от 40 до 70 процентов таких проектов оказываются неудачными²⁵.

С учетом риск – ориентированного подхода, оценка эффективности расходов на цифровизацию становится крайне актуальной задачей и требует системного подхода к осуществлению контроля за эффективностью расходов в данной сфере. В ближайшем будущем это может стать одним из наиболее значимых и сложных направлений в области контроля и аудита.

Кроме того, развитие цифровых технологий несет в себе вышеуказанные риски, которые также необходимо анализировать и принимать меры по их снижению.

Проанализируем более подробно цифровую трансформацию деятельности государственной власти на примере контрольно-счетных органов²⁶.

²⁵ Великобритания, США, Австралия: самые эпичные провалы зарубежных госпроектов в ИТ [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.cnews.ru/articles/2018-04-25_velikobritaniyasshaavstraliya_samye_epichnye_provaly_zarubezhnyh (дата обращения 05.05.2021).

²⁶ Мордвинцев А. И., Поляков Д. С. Перспективы внедрения цифровых технологий в систему муниципального управления на примере деятельности контрольно-счетных органов // Парадигмы управления, экономики и права. 2020 г. № 1. С. 100-108.

По факту сегодня цифровая трансформация является общим трендом, который реализуют все федеральные министерства и ведомства, в том числе Счетная палата РФ.

На примере политики Счетной палаты РФ, в деятельности которой уже с 2019 года реализуется такое направление развития, как цифровая трансформация, в основе которой – внедрение дистанционных методов аудита на основе цифровизации рабочих процессов, можно говорить о целесообразности осуществления цифровой трансформации любого органа государственной власти или органа местного самоуправления по двум направлениям:

- цифровая трансформация «внутренних» процессов;
- участие в развитии цифровой трансформации всей системы государственного и муниципального управления.

В соответствии с принятой стратегией развития роль Счетной палаты РФ как высшего независимого органа внешнего государственного аудита (контроля) заключается в содействии развитию системы государственного управления для реализации национальных целей и задач стратегического развития.

Миссия Счетной палаты РФ определена как содействие справедливому и ответственному государственному управлению как необходимому условию устойчивого развития российского общества и достойной жизни человека.

Цифровая трансформация является одним из общесистемных направлений развития Счетной палаты РФ и разделяется на два блока:

1) Цифровая трансформация процессов операционной деятельности Счетной палаты (внутренних процессов деятельности Счетной палаты), которая включает в себя:

- ✓ создание цифровой инфраструктуры для поддержки аудита и аналитической деятельности;
- ✓ развитие дистанционных методов аудита;

✓ совершенствование процедур и механизмов обратной связи от населения и потребителей информации на базе цифровой инфраструктуры.

2) Содействие цифровой трансформации системы государственного управления:

✓ аудит эффективности и стратегический аудит государственных информационных систем и системы обработки государственных данных;

✓ разработка рекомендаций по цифровизации государственного управления, развитию государственных информационных систем, внедрению систем аналитики и поддержки принятия решений, основанных на данных.

Счетная палата задает общий вектор развития для всех контрольно-счетных органов.

На основе подходов, используемых в Счетной палате РФ, многими региональными и муниципальными палатами разработаны свои Стратегии развития на 2018–2024 годы, в рамках реализации которых предусмотрены, в том числе, направления развития цифровой трансформации.

Результаты мероприятий, проводимых КСО, являются основой для выработки предложений руководителям органов власти по принятию мер в части развития цифровизации государственного и муниципального управления, в том числе в рамках реализации национальных, федеральных и региональных проектов.

Выявление, изучение и анализ проблем цифровой трансформации государственного и муниципального управления и поиск системного подхода к их решению в самом ближайшем будущем может стать одним из приоритетных направлений деятельности КСО.

Такое содействие цифровой трансформации системы ГМУ, в том числе через выработку рекомендаций по развитию государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивает активное участие КСО как партнеров исполнительной

власти, имеющих общие приоритеты и цели своей деятельности, в вопросах муниципального управления.

Подведем итоги проведенного анализа. Сегодня инновационные цифровые технологии формируют целые экосистемы. Цифровые платформы все больше влияют на экономическое развитие хозяйствующих субъектов и государств, и России необходимо реагировать на вызовы нового времени и принимать меры по развитию цифровой экономики для обеспечения конкурентоспособности на мировой арене.

Кроме того, цифровая трансформация в бизнес среде не оставляет выбора и практически толкает государство к осуществлению цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления.

Стоит отметить, что по поручению Президента России Владимира Путина Правительством РФ ведется активная работа над вопросом создания рейтинга оценки цифровой зрелости органов власти. Ключевыми направлениями оценки являются:

- цифровая культура: уровень организационной культуры, поддерживающей процессы постоянного совершенствования и инноваций, управления изменениями;
- кадры: соответствие персонала компетенциям госслужащего, необходимым для успешной работы в условиях цифровой экономики;
- процессы: применение таких практик процессного управления как методы оптимизации процессов, бережливое производство, дизайн-мышление и др. Анализ, мониторинг и постоянное обновление процессов;
- цифровые продукты: анализ существующих продуктов и деятельности с ними. Продукт – решение потребности пользователя, несущее в себе ценность для последнего;
- модели: постоянное обновление моделей, их валидность и включенность в процессы деятельности;

– данные: доступ к необходимым данным в режиме реального времени с обеспечением необходимого уровня безопасности. Полнота и качество данных для принятия решений;

– инфраструктура и инструменты: доступ к современной цифровой инфраструктуре и обеспечение работы на всех типах устройств.

Национальная программа «Цифровая экономика РФ» относится к наиболее сложным и охватывающим все отрасли нацпроектам со сложной системой управления и большим количеством участников, в том числе представителей бизнеса и экспертного сообщества.

Для ее успешной реализации необходимо объединение усилий всех органов государственной власти и органов местного самоуправления на всех уровнях для решения следующих задач:

- ✓ увеличение темпов цифровой трансформации государственного и муниципального управления;
- ✓ повышение эффективности расходов в сфере цифровой экономики;
- ✓ повышение качества данных и развития информационных систем;
- ✓ формирование необходимой нормативно-правовой базы;
- ✓ повышение уровня финансовой, технологической и кадровой готовности регионов и городов;
- ✓ развитие современной системы управления, отвечающей вызовам «нового» времени;
- ✓ повышение конкурентоспособности на экономических рынках, в том числе работ и услуг.

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ: К ВОПРОСУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ

На современном этапе реформирования системы государственного управления возрастают возможности применения органами исполнительной власти цифровых технологий управления в связи с общим трендом повышения уровня транспарентности органов власти, которая характеризуется, с одной стороны, созданием властью условий для повышения информационной открытости деятельности государственных органов управления и для доступа граждан к информации о принятии и реализации управленческих решений на всех этапах²⁷. С другой стороны, этот процесс становится основанием для привлечения населения к обсуждению и принятию управленческих решений, а также обеспечивает возможности для осуществления контроля за их исполнением²⁸.

²⁷ Тованчова Е. Н., Шлеверда И. Н. Транспарентность власти как основа формирования положительного имиджа органов государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 4. С. 81.

²⁸ Романенко Е. А. Транспарентность государственного управления как условие стабильности государства // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. № 3 (4). С. 4.

Указанные содержательные характеристики транспарентности органов исполнительной власти во многом объясняют применение цифровых технологий в рамках взаимодействия органов власти и населения как информационно-коммуникационных, что обуславливает наличие двух главных направлений их функционирования: путем информирования и взаимодействия населения с органами исполнительной власти (получения обратной связи). Цифровые технологии управления играют посредническую роль, выражающуюся в медиации общественного взаимодействия с целью децентрации управления и распределения активности субъектов взаимодействия²⁹. Внедрение цифровых технологий в государственное управление нацелено на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства («Умное правительство», smart government), применение сквозных платформенных решений в государственном управлении.

Современные цифровые технологии органов исполнительной власти реализуются в трех основных сферах: информационной, организационной и правовой. Каждая из сфер реализации цифровых технологий позволяет сформировать набор инструментов в процессе взаимодействия органов власти с населением: повысить информированность, организовать взаимодействие и участие в управлении, а также обеспечить возможность выступления с собственными нормотворческими инициативами. Рассмотрение сфер применения цифровых технологий открывает возможности конструирования доверия органами исполнительной власти в единстве трех направлений взаимодействия: 1) повышения уровня информированности населения о деятельности органов исполнительной власти; 2) согласования позиций

²⁹ Шиповалова Л. В., Чернышева Л. А. Цифровые технологии управления в действии, или об активности граждан вокруг платформы «Активный гражданин» // SOCIOLOGY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY. 2021. Volume 12. No. 1. С. 76.

органов власти и населения, коллективного обсуждения разработки и реализации управленческих решений; 3) стимулирования нормотворческой деятельности граждан на основе разработки и инициации ими социальных, экономических и нормативно-правовых проектов. Рассмотрим каждую из сфер применения цифровых технологий управления органами исполнительной власти в отдельности.

Информационная сфера применения цифровых технологий в системе государственного управления обеспечивает формирование устойчивой взаимосвязи власти и общества. Очевидно, что получение своевременной, достоверной информации о результатах работы, направлениях деятельности органов исполнительной власти в социально-экономической, экологической, культурной и политической сферах во многом создает условия для повышения уровня информированности населения о реальной ситуации в окружающей действительности, а также о роли органов власти по управлению ее изменениями. При условии совпадения знаний с ожиданиями граждан формируется их положительная оценка деятельности органов исполнительной власти, и, следовательно, возникает ситуация доверия.

В современных условиях демократического государства, где доверие граждан власти является основанием ее легитимности, цифровые технологии приобретают особое значение, определяя направление информационного взаимодействия органов исполнительной власти и населения: они перестают быть технологиями информационного воздействия, становятся более интерактивными, трансформируются в направлении повышения эффективности социального управления. Данный тренд подкрепляется также совершенствованием и внедрением электронных информационно-коммуникативных технологий, распространением сети Интернет как технологической площадки взаимодействия органов исполнительной власти и населения, а также общим курсом государственного управления по реализа-

ции программы создания электронного правительства как площадки прозрачного взаимодействия власти, граждан, общественных объединений, а также других субъектов социально-экономической сферы. Согласимся с мнением, высказанным А. С. Балюковым, рассматривающим применение технологий электронного управления не только в ключе повышения экономической эффективности предоставления государственных услуг органами власти за счет повышения оперативности, снижения транзакционных издержек, реализации принципа «одного окна», но и как новую парадигму «теплющих» взаимоотношений органов власти и населения, позволяющую любому гражданину беспрепятственно пользоваться государственными информационными ресурсами, получая доступ к отчетам и материалам любой государственной структуры³⁰.

Необходимость обязательного распространения информации о результатах работы органов исполнительной власти, предоставление информации в доступной, понятной для большинства населения форме повышает ответственность власти перед обществом, которая выражается в осуществлении функций государственного управления по обеспечению интересов населения в соответствии с ожиданиями граждан, что позволяет сформировать общее представление об органах исполнительной власти как о надежных, заслуживающих доверие.

Применение органами исполнительной власти цифровых технологий осуществляется в рамках общей концепции государственной информационной политики, характеризующейся следующими основными положениями: осуществлением государственного контроля информационных ресурсов, определением

³⁰ Балюков А. С. Анализ актуальности создания электронного правительства // Вестник ЮУрГУ. Серия «Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроник». 2014. Том 14. № 3. С. 78–79.

содержания доносимой до населения информации, повышением роли государства в формировании информации, доводимой до граждан³¹.

Содержательные характеристики цифровых технологий в рамках рассмотрения информационной сферы взаимодействия органов исполнительной власти и населения позволяют выделить ряд их функций:

1. Информирование населения о направлениях деятельности, решениях и реализуемых действиях органов исполнительной власти по обеспечению интересов граждан;
2. Обеспечение доступа к информации о принятых решениях и результатах деятельности органов исполнительной власти;
3. Разъяснение органами исполнительной власти содержания принятых решений и возможностей решения проблемных ситуаций;
4. Создание условий для получения обратной связи от населения о ходе исполнения решений, осуществления мероприятий с целью выявления мнения населения, а также оценки социальной эффективности проводимой политики.

Организационная сфера применения цифровых технологий управления в рамках взаимодействия с населением реализуется органами исполнительной власти посредством применения широкого спектра инструментов, позволяющих организовать эффективный процесс взаимодействия органов власти с населением за счет установления контактов, создания механизма участия граждан в процессе разработки управленческих решений, осуществления контроля деятельности органов исполнительной власти.

Использование органами исполнительной власти цифровых технологий как диалоговых механизмов власти и общества

³¹ Ращупкина М. Г. Информационное взаимодействие власти и общества // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 1 (часть 1). С. 75–77.

является инструментом повышения эффективности властных решений, повышения доверия к органам власти со стороны населения. Инструменты межсекторного социального партнерства позволяют властным структурам своевременно улавливать запросы со стороны общества и производить коррекцию управленческих решений, тем самым повышая уровень благосостояния населения. Наиболее активные представители общественного сектора охотнее берут на себя обязанности по участию в разрешении социально значимых проблем, осознавая потребность власти в диалоге и возможность влиять на принимаемые решения. Таким образом, цифровые технологии выступают, в том числе, как технологии создания и функционирования площадок, где представители некоммерческого сектора, эксперты со стороны населения и органы управления посредством взаимодействия, формирования единых ценностей и представлений могут согласовать действия по работе приоритетных направлений развития.

Содержательные характеристики организационной сферы применения цифровых технологий в рамках взаимодействия органов исполнительной власти и населения позволяют выделить ряд их функций:

1. Организация взаимодействия органов исполнительной власти и населения как непосредственно, так и опосредованно за счет представительства экспертов в процессе управления;
2. Создание условий для обсуждения органами исполнительной власти и населением в формате диалога содержания принимаемых решений, реализуемых направлений работы по обеспечению интересов граждан;
3. Обеспечение возможностей для открытого волеизъявления населения в отношении своих интересов и потребностей в процессе разработки управленческих решений;
4. Обеспечение общественного контроля за исполнением функций органов исполнительной власти.

Возможности современных инструментов цифровых технологий, применяемых органами исполнительной власти, варьируются от мониторинга мнения населения до передачи гражданам возможности принимать самостоятельное решение по вопросам управления. Те органы исполнительной власти, которые в полной мере осознают факт того, что успешность и эффективность их деятельности зависит от своевременного реагирования на возникающие запросы населения, применяют цифровые технологии с целью получения обратной связи от граждан. Эффективное применение инструментов данного вида технологий позволяет вырабатывать продуктивные решения в рамках поставленных задач, а также, находясь в постоянном контакте с общественностью, знать мнения и настроения населения, иметь представление о сложившейся у общественности оценке своей деятельности, а, следовательно, своевременно реагировать на проблемы. В современных условиях развития информационного общества, электронного правительства эта задача упрощается за счет возможности применения широкого набора дополнительных инструментов: электронных опросов, онлайн-голосований, интернет-приемных и т.д.

Правовая сфера применения цифровых технологий органов исполнительной власти проявляет себя, прежде всего, как реализация возможностей органов исполнительной власти учета мнения населения, а также его гражданских инициатив в процессе нормотворчества. Современными исследователями общественная инициатива определяется как самостоятельный с точки зрения формы институт участия граждан в управлении делами государства, основанный на долгосрочном взаимодействии граждан и власти, содержательно имеющий более широкие возможности реализации, чем локальное решение проблем с использованием, например, механизма обращений³². Таким образом, применение органами исполнительной власти цифровых

³² Примакова Т. О. Правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства //

технологий включает создание механизмов прямого взаимодействия граждан и органов управления, при котором ожидания относительно содержания решений, направлений деятельности органов исполнительной власти определяются при участии и согласовании с населением.

Применяемые органами исполнительной власти цифровые технологии реализуют возможность для населения (в том числе через экспертное сообщество) участвовать в разработке нормативно-правовых актов, касающихся социально значимых проблем. Разработанные нормативные акты в результате применения подобного рода технологий могут рассматриваться в качестве итога совместной деятельности, определяя стратегию действий как власти, так и общества, в результате образуя ситуацию результативного взаимодействия

Таким образом, процесс разработки нормативно-правовых актов в рамках применения цифровых технологий может осуществляться путем использования двух основных механизмов: снизу-вверх, на основе инициации гражданами (происходит процедура голосования на специализированных сайтах, поддержанное населением предложение рассматривается органами власти), а также сверху-вниз, на основе инициации органами власти, но при участии населения в процессе обсуждения содержательных аспектов документов. Стоит отметить, что традиционно органами власти используется второй механизм, реализуемый при экспертной поддержке активных граждан, представителей некоммерческого сектора, членов общественных советов, научного сообщества и т.д.

Анализ специфики реализации органами исполнительной власти цифровых технологий управления в рамках правовой сферы взаимодействия с населением позволяет выделить ряд их значимых функций:

1. Обеспечение согласования позиций органов исполнительной власти и населения относительно социально значимых нормативно-правовых актов;

2. Регулирование стратегий действий органов власти и населения в отношении совместно разработанных норм, закрепленных правовыми актами;

3. Формирование целевых установок развития, достижение которых в равной степени определяется властью и обществом.

Электронные средства коммуникации актуализируют применение краудсорсинга как современного инструмента, реализуемого на основе использования интеллектуальных ресурсов, знаний и способностей большого количества людей. Организация краудсорсинга в политической сфере позволяет, с одной стороны, задействовать население в решении задач государственного управления за счет целенаправленного привлечения граждан к процессу нормотворчества, а с другой, минимизировать государственные транзакционные издержки на основе компенсации их общественной деятельностью³³. Так, сегодня органами власти активно создаются краудсорсинговые проекты, в рамках которых граждане на основе предложения собственных общественных инициатив выступают с идеями разработки нормативно-правовых актов. Таким образом, органы власти, проявляя свое управленческое начало с помощью специально созданной инфраструктуры, частично передают населению часть своих функций, тем самым демонстрируя свою лояльность и создавая возможности для населения принимать участие в управлении.

В Российской Федерации существует несколько государственных информационных автоматизированных систем (ГАС), которые повышают открытость в той области, где ГАС применяется. Например, ГАС «Выборы» позволяет в режиме онлайн отслеживать результаты голосования, дает возможность обратиться на службу горячей линии при появлении вопросов при

³³ Масланов Е. В., Масланов Д. В., Подсеваткин И. С. Краудсорсинговые проекты: пространство взаимодействия власти и общества // Власть. 2016. № 4. С. 29.

ходе голосования; ГАС «Правосудие» предоставляет любому желающему информацию о делопроизводстве, тем самым повышая прозрачность судебной власти России. Однако, самой объемной и наиболее функциональной ГАС является система «Управление». ГАС «Управление» ориентирована на формирование и обработку информационных данных, показателей государственной статистики, которые необходимы для разработки и принятия государственных управленческих решений, а также для обеспечения процесса стратегического планирования.

Главная цель ГАС «Управление» – повышение эффективности государственного управления с использованием ИТ. «Управление» предназначена для устранения дублирующих потоков и запросов аналитической информации между органами государственной власти. Посещая информационный портал, гражданин может получить исчерпывающую информацию о действующих государственных программах, результатах мониторинга исполнения Майских Указов, бюджетных инвестициях, контрольно-надзорной деятельности и множество других аналитических данных. ГАС «Управление» позволяет решить следующие задачи:

1. Обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов.

2. Осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и выполнения приоритетных национальных проектов.

3. Осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

4. Обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральный портал проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) предназначен «для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения». Ресурс предлагает гражданам обсудить проекты и предложить идеи для их улучшения, принять участие в независимой антикоррупционной экспертизе, содержит информацию о законодательных инициативах, позволяет оценить эффективность действующих законов.

Проведенный анализ сфер применения цифровых технологий в рамках взаимодействия органов исполнительной власти и населения приводит нас к следующим выводам. Цифровые технологии органов исполнительной власти следует рассматривать в единстве трех основных направлений взаимодействия власти и населения: повышения уровня знаний населения о деятельности органов исполнительной власти в результате информирования, организации участия населения в процессе обсуждения управленческих решений и проведения мероприятий, а также привлечения населения к нормотворческой деятельности. Данные направления определяют основные сферы реализации цифровых технологий органов исполнительной власти: информационную, организационную и правовую. Сфера реализации является основанием для определения трех видов изучаемых управленческих технологий: информационных, организационных и правовых.

РАЗДЕЛ 2

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»: ХАРАКТЕРИСТИКА, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

ОСОБЕННОСТИ И ПОКАЗАТЕЛИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» является единственной программой, так или иначе пронизывающей все остальные национальные проекты. Указ Президента № 204 определил 5 национальных программ и 7 национальных проектов, которые должны были стать инструментами достижения национальных целей развития, однако Постановление Правительства № 1228 и паспорта национальных проектов изменили структуру национальных проектов (программ), заложенную Президентом, оставив из пяти лишь одну. Для национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – национальная программа) Постановлением Правительства № 234³⁴ была установлена особая система управления, отличающаяся от других национальных проектов.

Для того, чтобы понять, чем национальная программа отличается от национальных проектов, необходимо обратиться к

³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234 (ред. от 07.12.2019) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»)) // Собрание законодательства Российской Федерации от 18.03.2019, № 11, ст. 1119

определению этих терминов в соответствующих НПА. Так, национальный проект представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, обеспечивающих достижение целей, целевых показателей и выполнение задач, определенных Указом Президента № 204, а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента, поручению, Правительства, его Председателя, а также по решению Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам, его президиума.

В соответствии с Постановлением Правительства № 234, национальная программа отличается от национального проекта только тем, что при необходимости по результатам её реализации также должны быть выполнены дополнительные задачи по поручению\указанию Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности. Из этого следует, что Правительство не видит качественной разницы между рассматриваемыми понятиями, кроме наличия дополнительного субъекта формирования задач для национальной программы.

Разграничить понятия можно с помощью предыдущего Постановления Правительства № 1050 «Об организации проектной деятельности в Российской Федерации», которое определяет программу, как более широкое понятие по отношению к проекту. Так программа включает комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости. Обозначив то, что национальная программа является структурно более сложным инструментом проектного управления по сравнению с национальным проектом, так как включает в себя несколько проектов, Поэтому Правительство могло аргументировать введение более сложной системы

управления тем, что регулируемый объект является национальной программой.

Ввиду более сложной системы управления национальной программой по сравнению с другими национальными проектами, полномочия куратора национальной программы были ограничены в части утверждения запросов на изменение паспортов федеральных проектов, что не позволяет своевременно актуализировать паспорта федеральных проектов.

В силу того, что национальная программа является структурно более сложным инструментом проектного управления, подавляющее большинство национальных проектов, а также федеральных проектов, входящих в их состав, включают мероприятия, направленные на цифровизацию определённых сфер (Таблица 4.1). Это можно увидеть, как в названиях («Цифровая образовательная среда», «Цифровая культура»), так и в мероприятиях, проводимых в рамках тех или иных федеральных проектов.

Таблица 4.1 – Распределение мероприятий, направленных на развитие цифровизации, между национальными проектами

Национальный проект	Количество мероприятий
Безопасные и качественные автомобильные дороги	10
Демография	1
Жильё и городская среда	3
Здравоохранение	9
Культура	7
Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы	11
Международная кооперация и экспорт	11
Наука	3
Образование	26
Производительность труда и поддержка занятости	3
Транспортная часть Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	0
Экология	4
Источник: составлено автором.	

В Указе Президента № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» перед Правительством были поставлены задачи, которые должны быть решены к 2024 году с использованием цифровых технологий, цифровых данных, цифровых платформ. К важнейшим из них относятся: предоставление возможности овладения цифровыми навыками всеми желающими (вне зависимости от возраста и образования), использование цифровых технологий для сокращения числа дорожно-транспортных происшествий и их последствий, повышение производительности труда с использованием цифровых платформ и технологий, а также повышение удобства и доступности государственных услуг на основе цифровизации.

Утверждение национальной программы в 2018 году является показателем последовательности политики государственной власти в области цифровой экономики. Национальной программе предшествовала ФЦП «Электронная Россия», реализация которой проходила в 2002–2010 годах, на смену которой пришла государственная программа «Информационное общество» (2011–2020 года). Прототипом национальной программы можно назвать программу «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – программа), утверждённую Распоряжением Правительства № 1632-Р³⁵. Необходимо отметить, что не только цели программы, но и мероприятия по её реализации, нашли отражение в национальной программе, однако ввиду невозможности достигнуть запланированных промежуточных результатов, сроки мероприятий сдвинулись на 2 и более лет.

Цели национальной программы (создание правовой базы и инфраструктуры цифровой экономики) также были выстроены

³⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» (Утратило силу в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.02.2019 № 195-р) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017 г., N 32, ст. 5138.

в рамках Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2020 годы, утверждённой Указом Президента № 203³⁶ (далее – Стратегия). Так, одним из национальных интересов, перечисленных в Стратегии, является формирование цифровой экономики в стране, в то же время в национальной программе одной из целей её реализации обозначается увеличение (к концу реализации национальной программы в 2024 году) расходов на цифровую экономику во внутреннем валовом продукте (далее – ВВП) страны в 3 раза по сравнению с уровнем расходов 2017 года.

Реализация национальной программы предусматривается в составе 10 госпрограмм. Особенностью программы также является то, что сводной бюджетной росписью на неё не были предусмотрены межбюджетные трансферты, а это значит, что государство полностью занимается финансированием и контролем за исполнением национальной программы, не перекладывая ответственность на субъекты.

Рассмотрим показатели национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Реализация национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» непосредственно связана с достижением национальной цели развития по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Для этого Правительство должно обеспечить достижение трёх целей (целевых показателей) к 2024 году:

1. Увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики не менее чем в три раза по доле в ВВП по сравнению с аналогичным показателем 2017 года.

³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2017 г., N 20, ст. 2901.

2. Создание безопасной и устойчивой инфраструктуры в сфере ИКТ для высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших данных, которая будет доступна всем домохозяйствам и организациям.

3. Переход к использованию преимущественно отечественного программного обеспечения в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в организациях.

Поставленные Президентом в 204 Указе цели реализации национальной программы не всегда могут быть оценены напрямую, что подтверждается установлением в паспорте национальной программы³⁷ к трём установленным целям еще восьми дополнительных показателей, которые и будут служить количественным показателем достижения поставленных целей (Таблица 4.2). Следует заметить, что цель не может быть достигнута при невозможности достигнуть хотя бы одного из установленных дополнительных показателей.

Таблица 4.2. – Дополнительные показатели национальной программы

№ цели	Дополнительный показатель	Базовое значение	Период, год						
			2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в ВВП страны, %	1,70	1,90	2,20	2,50	3,00	3,60	4,30	5,10
2	Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», %	72,60	75,00	79,00	84,00	89,00	92,00	95,00	97,00
2	Доля социально-значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет», %	30,30	34,10	55,00	72,60	88,60	93,50	96,80	100,00

³⁷ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7) [Электр. ресурс]. Код доступа: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения 01.07.2021).

Окончание табл. 4.2

№ цели	Дополнительный показатель	Базовое значение	Период, год						
			2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2	Доля РФ в мировом объеме оказания услуг по хранению и обработке данных, %	0,90	0,90	0,90	1,50	2,00	3,00	4,00	5,00
2	Наличие опорных центров обработки данных в федеральных округах, кол-во	0,00	2,00	3,00	4,00	5,00	6,00	7,00	8,00
2	Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак, часов	0,00	65,00	48,00	24,00	18,00	12,00	6,00	1,00
3	Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения, %	0,00	50,00	60,00	70,00	75,00	80,00	85,00	90,00
3	Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения, %	0,00	40,00	45,00	50,00	55,00	60,00	65,00	70,00

Источник: Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7) [Электр.ресурс]. Код доступа: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения 01.07.2021).

Дополнительные показатели делают возможной оценку достижения целевых показателей национальной программы по годам. Недостижение какого-либо из дополнительных показателей будет являться индикатором риска невыполнения цели национальной программы по итогам её реализации в 2024 году.

Рассмотрим первую цель национальной программы, по которой установлен дополнительный показатель, по своему содержанию совпадающий с самой целью. Методология его расчёта установлена Приказом Федеральной службы государственной

статистики (далее – Росстат) № 182³⁸ и включает в себя следующую формулу расчёта данного показателя:

$$Д_{цэ} = \frac{V_{взцэ}}{V_{ввп}} \times 100, \quad (1)$$

где $Д_{цэ}$ – доля внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников в ВВП, %;

$V_{взцэ}$ – внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников, тысяч рублей;

$V_{ввп}$ – объем ВВП в текущих ценах, тысяч рублей.

Приказом Росстата № 182 установлено определение внутренних затрат на развитие цифровой экономики, которое включает в себя затраты организаций и затраты домашних хозяйств на выполнение работ (услуг) по созданию, распространению и использованию цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг. Необходимо отметить, что при расчёте показателя не учитываются расходы государства на развитие цифровой экономики страны, что не позволяет комплексно оценить долю затрат на развитие цифровой экономики в ВВП страны.

Другим недостатком рассматриваемой методики является отсутствие возможности оценить достижение установленного значения дополнительного показателя по итогам 2018. Необходимо отметить, что в тот момент реализация программы еще не началась, однако это ставит под сомнение необходимость установления промежуточного значения дополнительного показателя по итогам 2018 года.

Так, после размещения методики расчёта данного дополнительного показателя Институт статистических исследований

³⁸ Приказ Росстата от 29.03.2019 N 182 (ред. от 04.07.2019) «Об утверждении методик расчета показателей для мониторинга целевых показателей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Режим доступа] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330593&fld=134&dst=100010,0&rnd=0.7089975084502069#019873603622055103> (дата обращения 01.07.2021).

и экономики знаний (ИСИЭЗ) НИУ ВШЭ рассчитал данный показатель по итогам 2018 года, а также пересчитал базовый показатель, установленный Правительством (Рисунок 4.1).



Рисунок 4.1 – Доля валовых внутренних затрат на развития цифровой экономики в ВВП России, %³⁹

В соответствии с материалами ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, можно сделать вывод о том, что значения дополнительного показателя выше установленных при разработке паспорта национального проекта, однако это не является показателем результативности национальной программы, так как базовое значение дополнительного показателя было заведомо занижено, а динамика его прироста не соответствует установленным паспортом темпам прироста. При этом, затраты организаций, использующих цифровые технологии, остаются неизменными на фоне роста затрат домохозяйств, однако основными двигателями роста экономики должны быть именно организации.

В целом, первая цель национальной программы имеет следующие недостатки:

³⁹ Гохберг Л. М., Ковалева Г. Г., Суслов А. Б. Валовые внутренние затраты на развитие цифровой экономики в 2018 г. [Электр. ресурс]. Код доступа: https://issek.hse.ru/data/2019/11/13/1535073331/NTI_N_151_13112019.pdf (дата обращения 01.07.2021).

1. Формулировка цели не предполагает оценку полученного эффекта от увеличения расходов на цифровую экономику, а значит не может являться показательной.

2. Цель может быть достигнута без реального увеличения расходов на цифровую экономику. В свете обвала цен на энергоресурсы, а также падения стоимости акций большинства компаний на мировых биржах, экспертами прогнозируется сокращение объёмов ВВП РФ по итогам 2020 года, как это было во времена предыдущих кризисов: -7,8 % (2009 год), -3,7 % (2015 год). Из этого необходимо сделать вывод, что при падении ВВП и сохранении уровня расходов на цифровую экономику на уровне 2019 года, доля указанных расходов по отношению к ВВП будет увеличена, однако реального увеличения расходов не произойдёт.

3. При оценке достижения цели возникает проблема оценки не только расходов на цифровую экономику, но и объёма самой цифровой экономики. Так, система национальных счетов не содержит информацию о данном показателе, однако его подсчёт с 2020 года должен осуществляться в соответствии с методикой, установленной Росстатом. Методика не может служить объективным мерилom дополнительного показателя по первой цели, так как не отражает затраты государства на развитие цифровой экономики, а значения, установленные в паспорте национальной программы, были заведомо занижены. Проблема оценки объёмов цифровой экономики возникает по всему миру, поэтому установление непроработанного показателя в качестве целевого является нецелесообразным, так как не может являться показательным.

Вторая цель, установленная в паспорте национальной программы, раскрывается в 5 дополнительных показателях, методология расчёта которых была утверждена Приказом Росстата № 106⁴⁰

⁴⁰ Приказ Росстата от 28.02.2019 N 106 «Об утверждении методик расчета показателей для мониторинга целевых показателей национального проекта «Цифровая экономика» [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=14550153120786313764429815&cacheid=B7C41FEC21D61A254C2678C7CA4AE26D&mode=splus&base=LAW&n=319962&rnd=5BDCCCD20B852CE1BAAE7770CFC9BBEF#1b6stp8xaq3> (дата обращения 01.07.2021).

(первый дополнительный показатель), Приказом Росстата № 182 (второй), Приказом Минкомсвязи России № 178⁴¹ (с третьего по пятый).

В соответствии с данными Росстата, дополнительный показатель доли домохозяйств, имеющих доступ к сети «Интернет», по итогам 2018 года оказался ниже целевых установок (73,2 и 75,0 процентов соответственно), что не может служить доказательством результативности программы, так как паспорт национальной программы был утверждён после истечения соответствующего периода, а расходы в рамках национальной программы осуществлялись только с 2019 года.

Второй дополнительный показатель в рамках второй цели «Доля социально-значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет» будет рассчитываться по формуле:

$$D_{CZO} = \frac{(ШПД_{Ш} + ШПД_{М} + ШПД_{ОВ})}{(CZO_{Ш} + CZO_{М} + CZO_{ОВ})} \times 100, \quad (2)$$

где D_{CZO} – доля социально значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет», %;

$ШПД_{Ш}$ – количество общеобразовательных организаций, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», единиц;

$ШПД_{М}$ – количество медицинских организаций и фельдшерско-акушерских пунктов, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», единиц;

$ШПД_{ОВ}$ – количество органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов, подключенных к сети «Интернет», единиц;

$CZO_{Ш}$ – общее количество обследованных общеобразовательных организаций, единиц;

⁴¹ Приказ Минкомсвязи России от 30.04.2019 N 178 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электр.ресурс]. Код доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=325901&fld=134&dst=10000000001,0&rnd=0.5708717119681668#06447197937096405> (дата обращения 01.07.2021).

$СЗО_m$ – общее количество обследованных медицинских организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, единиц;

$СЗО_{ов}$ – общее число органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов в соответствии с утвержденным перечнем, единиц.

Расчёт показателя по данной формуле в соответствии с Приказом Росстата № 182 будет осуществляться только с 2020 года, что не позволит проводить его оценку за предыдущие периоды, а также не даёт объяснения тому, как рассчитывался базовый показатель, установленный в паспорте национальной программы.

Третий дополнительный показатель в рамках второй цели «Доля РФ в мировом объеме оказания услуг по хранению и обработке данных» будет рассчитываться по формуле:

$$N = \frac{КС}{KD} \times 100, \quad (3)$$

где КС – объем выручки от предоставления всех услуг коммерческих центров обработки данных, расположенных на территории Российской Федерации, за отчетный год, долл. США;

KD – объем мирового рынка центров обработки данных по состоянию на отчетный год, долл. США.

Установленные в соответствии с Приказом Минкомсвязи № 178 такие показатели, как «наличие опорных центров обработки данных в федеральных округах», «средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак» не могут быть рассчитаны, так как источник статистической информации для их оценки – данные формы федерального статистического наблюдения № 3-информ «Сведения об использовании информационных и коммуникационных тех-

нологий и производстве вычислительной техники, программного обеспечения и оказании услуг в этих сферах» (годовая)⁴² не содержит соответствующих показателей. Это значит, что указанные дополнительные показатели не могут быть оценены, а значит достижение второй цели не представляется возможным.

Установленные в соответствии с Приказом Росстата № 106 дополнительные показатели к третьей цели национальной программы также не могут быть оценены, так как источником для их оценки должны служить данные формы федерального статистического наблюдения № 3-информ, которое не содержит соответствующих показателей. Это значит, что данный дополнительный показатель не может быть оценён, а значит достижение третьей цели не представляется возможным.

Национальная программа является уникальным инструментом достижения национальных целей, так как пронизывает все национальные проекты, однако установленные в ней цели, не всегда грамотно отражают планируемый эффект от её реализации. Дополнительные показатели, которые должны были дать количественные характеристики достижения целей национальной программы в разрезе по годам, в большинстве своём не могут быть оценены, так как методики их расчёта содержат недочёты, в частности, указываются источники статистической информации, не содержащие данные для расчёта дополнительных показателей. В силу выявленных недочётов оценка результативности программных мероприятий национальной программы может осуществляться исключительно с помощью оценки кассового исполнения расходов по ней.

⁴² Приказ Росстата от 18.07.2019 N 410 (ред. от 10.09.2019) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий» [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=333291&fld=134&dst=100399,0&rnd=0.8130737674770923#05713078948035966> (дата обращения 01.07.2021).

ГЛАВА 5

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Существенное значение для оценки реализации программы национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» имеет анализ её результативности.

Реализация программных мероприятий национальной программы не в полной мере соответствовала её паспорту и паспортам соответствующих федеральных проектов, что отразилось также на уровне кассового исполнения расходов на реализацию национальной программы, который на конец 2019 года составил 73,33 % показателя сводной бюджетной росписи (с изменениями).

Прежде чем анализировать результативность реализации национальной программы, необходимо обратить внимание на кассовое исполнение расходов по ней (Рисунок 5.1). Неравномерность кассового исполнения расходов в течение года указывает на недостаточную скоординированность действий ОИВ.

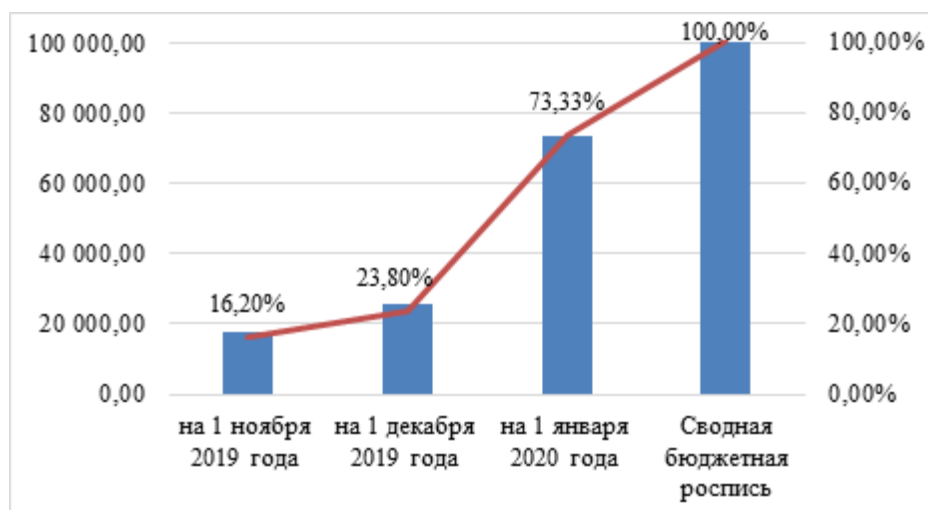


Рисунок 5.1 – Кассовое исполнение расходов по национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», млн. рублей⁴³

Кассовое исполнение расходов по национальной программе по итогам трёх кварталов составило 12,32 % от сводной бюджетной росписи (с изменениями). Критически низкий уровень расходов по национальной программе отмечается также Счётной палатой Российской Федерации (далее – Счётная палата) в Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета: «Так, по состоянию на 1 июля 2019 года лимиты бюджетных обязательств доведены в объеме 68 031,1 млн. рублей (63 % показателя сводной росписи с изменениями), на 1 ноября 2019 года – 94 955,2 млн. рублей (87,9 %) и на 1 декабря 2019 года – 100 631,2 млн. рублей (93,1 %)»⁴⁴. Кассовое исполнение расходов по федеральным проектам, входящим в состав национальной программы, даёт представление о том, что контроль над какими

⁴³ Счётная палата Российской Федерации Приложение № 7 к Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html> (дата обращения 01.07.2021).

⁴⁴ Счётная палата Российской Федерации Приложение № 7 к Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html> (дата обращения 01.07.2021).

направлениями расходования бюджетных средств необходимо усилить (Рисунок 5.2).

По федеральному проекту «Нормативное регулирование цифровой среды», который в соответствии с паспортом должен быть наполовину реализован в 2019 году, кассовое исполнение составляет 48,80 %. При этом речь идёт не об экономном использовании средств бюджета, а о недостижении запланированных результатов, так как по итогам 2019 года было достигнуто только 5 из 14 запланированных результатов (35,71 %), что является худшим из показателей всех федеральных проектов.

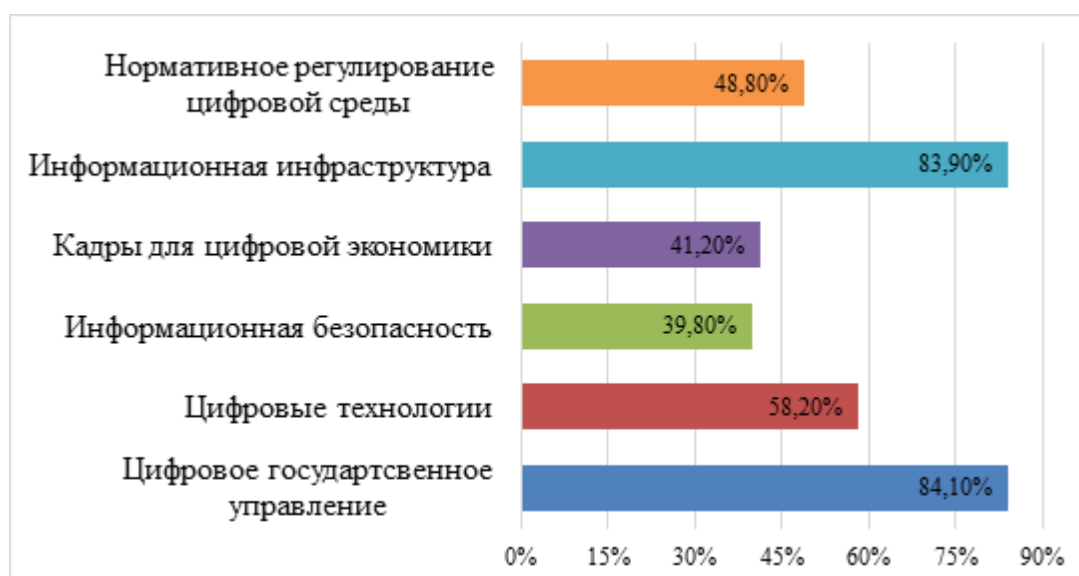


Рисунок 5.2 – Кассовое исполнение расходов на реализации национальной программы в разрезе федеральных проектов, %⁴⁵

Для того, чтобы оценить результативность мероприятий, проводимых в рамках реализации федеральных проектов, необходимо обратиться к установленным Методическим указаниям по разработке национальных проектов, в которых говорится о

⁴⁵ Счётная палата Российской Федерации Приложение № 7 к Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года [Электр.ресурс]. Код доступа: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html> (дата обращения 01.07.2021).

том, что результативность (промежуточная результативность) программных мероприятий федеральных проектов оценивается с помощью контрольных точек федерального проекта (далее – КТ). КТ представляет собой событие, которое ознаменовало факт достижения результата (промежуточного результата) по реализации программных мероприятий федерального проекта.

Так, по данным Счётной палаты, а также данным отчёта Минкомсвязи, размещённого в ГИИС «Электронный бюджет», по результатам 2019 года наблюдаются критические отклонения в достижении результатов по установленным КТ. Из 184 запланированных результатов КТ достигнуто было лишь 118 (64,1 %), не достигнуто в срок 66 результатов КТ (35,9 %). Рассматривая структуру достижения результатов КТ федеральных проектов по итогам 2019 года, необходимо отметить, что ни по одному федеральному проекту не было достигнуто 100 % намеченных результатов КТ (Таблица 5.1).

Таблица 5.1 – Достижение результатов контрольных точек по результатам реализации федеральных проектов в 2019 году

Федеральный проект	Запланировано результатов, шт.	Достигнуто результатов, шт.	Достигнуто, %
Цифровое государственное управление	42	22	52,38
Цифровые технологии	30	29	96,67
Информационная безопасность	29	15	51,72
Кадры для цифровой экономики	28	17	60,71
Информационная инфраструктура	41	30	73,17
Нормативное регулирование цифровой среды	14	5	35,71

Источник: составлено автором по Счётная палата Российской Федерации Приложение № 7 к Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html> (дата обращения 01.07.2021).

По результатам проведённого анализа можно сделать вывод о том, что реализация федеральных проектов по итогам 2019 года оказалась на низком уровне. Не было достигнуто или не могло быть оценено более трети запланированных результатов, при этом уровень кассового исполнения половины федеральных проектов не превышает 50 %. Анализ достижения КТ даёт представление о результативности реализации федеральных проектов, входящих в состав национальной программы, однако не может в полной мере служить показателем реализации национальной программы в силу того, что цели, зафиксированные в паспорте национальной программы и в паспортах федеральных проектов, имеют ряд отличий.

Оценить реализацию национальной программы в течение года можно только по кассовому исполнению расходов на её реализацию, так как ежеквартальный сбор соответствующей информации не предусмотрен, а годовой отчёт будет готов только к третьему кварталу очередного финансового года, потому что сбор статистической информации осуществляется вплоть до 31 июля очередного финансового года. Такая система не позволяет своевременно и в полной мере оценить реализацию национальной программы и внести необходимые изменения в её паспорт. При этом анализ кассового исполнения расходов на реализацию национальной программы показал критически низкий уровень её исполнения в соответствии с низким уровнем освоения выделенных средств.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», ПУТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РЕШЕНИЯ

Каковы же проблемы реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»? Национальные проекты служат инструментом достижения национальных целей развития Российской Федерации. От того, как будет происходить реализация того или иного национального проекта, будет зависеть развитие страны в целом. Сравнительная новизна такого проектного инструмента, как национальные проекты, отсутствие адекватного опыта, который можно было бы наложить на реалии современной России, функционирования таких инструментов в зарубежных странах, а также масштабность поставленных целей объясняют возникновения ряда проблем, возникающих в ходе её реализации, в частности – методологическая непроработанность ряда документов.

Проблемы, возникающие при реализации национальной программы, объясняются несовершенствами во многих сферах: от законодательной и методологической базы национальной программы до системы отчётности достижения результатов

(в том числе промежуточных), не позволяющей в полной мере контролировать ход её реализации.

Только путём достижения всего комплекса целей, поставленных в рамках реализации национальной программы, стране удастся совершить обозначенный Президентом «прорыв в экономике»⁴⁶. Недостижение какой-либо из поставленных целей будет означать, что средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, задействованные в рамках реализации национальной программы были использованы неэффективно, так как результат их использования достигнут не был. Анализ особенностей и реализации национальной программы (федеральных проектов) за 2019 год позволил выявить ряд недостатков системы её управления и контроля. Рассмотрим каждую из проблем реализации национальной программы подробнее.

Первая проблема связана с недостатками методологической базы, обеспечивающей реализацию мероприятий национальной программы и федеральных проектов. В рамках данной проблемы можно выделить следующие:

1. Отсутствие как методик расчёта ряда показателей ФП, так и сведений в установленных формах статистических наблюдений, необходимых для расчёта тех показателей ФП, по которым методики расчёта установлены.

По данным Росстата⁴⁷ методики расчёта показателей утверждены по 5 из 6 ФП национальной программы (ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» не содержит показателей, которые необходимо измерять с помощью инструментов статистики). Необходимо отметить, что паспорт разрабатываемого седьмого ФП «Искусственный интеллект» на апрель 2020 года не

⁴⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/ (дата обращения 01.07.2021).

был внесён на рассмотрение в аппарат Правительства РФ, поэтому показатели по итогам его реализации, а также методики их расчёта установлены не были.

По остальным федеральным проектам национальной программы отсутствует более 60 % методик расчёта показателей (Таблица 6.1).

Таблица 6.1. – Наличие методик расчёта показателей федеральных проектов национальной программы

ФП	Количество показателей ФП, ед.	Количество разработанных методик расчёта показателей ФП, ед.	Количество разработанных методик расчёта показателей ФП, %
Цифровое государственное управление	6	0	0
Цифровые технологии	3	0	0
Информационная безопасность	6	6	100
Кадры для цифровой экономики	6	4	67
Информационная инфраструктура	16	4	25
Всего	37	14	38
<i>Источник: составлено автором</i>			

Отсутствие методик расчёта показателей ФП говорит о невозможности промежуточной оценки реализации национальной программы и ФП, входящих в её состав. Те же показатели, по которым методики расчёта были установлены, не всегда могут быть посчитаны ввиду отсутствия в формах статических наблюдений, установленных в качестве источника статистической информации, необходимых для расчёта показателей сведений.

Установленные в соответствии с Приказом Минкомсвязи России № 178, Приказом Росстата № 106 показатели ФП «Информационная безопасность» (стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого ФОИВ, ОИВ субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения, стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения, средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак) также не могут быть оценены, так как источником для их оценки должны служить данные формы федерального статистического наблюдения № 3-информ, которая не содержит соответствующей информации.

Установленный в соответствии с Приказом Росстата № 65⁴⁸ показатель «Доля населения, использовавшего отечественные средства защиты информации по субъектам РФ» также не может быть рассчитан по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-ИТ⁴⁹, так как она не предоставляет данные об использовании населением отечественных средств защиты информации. Таким образом, из шести показателей ФП «Информационная безопасность», по которым установлены методики расчёта, только два могут быть посчитаны на практике.

Установленный в соответствии с Приказом Минкомсвязи России № 178 показатель ФП «Информационная инфраструктура» (средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак) также не может быть оценен, так как источником для его оценки должны служить данные

⁴⁸ Приказ Росстата от 13.02.2020 № 65 «Об утверждении методик расчёта показателей федерального проекта «Информационная безопасность» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Режим доступа] <https://www.gks.ru/metod/fed-proekt/MET110101.pdf>

⁴⁹ Приказ Росстата от 01.07.2013 № 252 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей» [Режим доступа] <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70307998/>

формы федерального статистического наблюдения № 3–информ, которая не содержит соответствующей информации. То есть, один из четырёх показателей ФП «Информационная инфраструктура» по которым установлены методики расчёта, не может быть рассчитан.

В связи с тем, что в результате анализа утверждённых методик расчёта показателей федеральных проектов было выявлено, что 5 из 14 показателей, по которым установлены методики расчёта, не могут быть рассчитаны в следствие отсутствия в формах статических наблюдений соответствующей информации, необходимо сделать вывод о том, что оценка реализации национальной программы и ФП, входящих в её состав, может происходить только на основе 9 из 37 установленных показателей (или 24 % установленных показателей). Такое количество показателей не может служить объективным показателем реализации национальной программы.

2. Методологическая база не обеспечивает должного уровня разработки основных документов, предусмотренных национальной программой, в том числе паспортов национальной программы и федеральных проектов, входящих в её состав.

В паспорте национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» первым федеральным проектом обозначен проект «Нормативное регулирования цифровой среды». Это неслучайно, ведь именно после того, как в законодательстве России появятся нормативно-правовые акты (далее – НПА), закрепляющие возможность использования квалифицированной электронной подписи, унифицированные требования идентификации, статус и возможность (или невозможность) оборота криптовалют, проведения первичного размещения токенов (ICO) и другие аспекты, которые должны предшествовать непосредственному их внедрению в экономику Российской Федерации.

Паспорта федеральных проектов должны были детализировать паспорт национального проекта, но на практике они дуб-

лируют положения паспорта национальной программы. Например, паспорт ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» не раскрывает мероприятия, которые будут реализованы в целях решения поставленных задач и достижения запланированных результатов.

В паспорте ФП «Нормативное регулирования цифровой среды» произошла некоторая перегруппировка задач, однако они полностью дублируют задачи, обозначенные в соответствующем разделе паспорта национальной программы. Характеристика результата, обозначенная по каждой задаче в паспорте ФП, также дублирует задачи, обозначенные в паспорте национальной программы, и не раскрывает запланированные результаты (Таблица 6.2).

Данные таблицы дают представление о том, насколько целесообразным является опубликование паспорта ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» и подтверждают формальность его утверждения.

1. Непоследовательность принятия методологических указаний, вынуждающая ответственные органы концентрировать своё внимание на актуализации отдельных документов без видимого эффекта такой деятельности.

Непоследовательность принятия методических указаний подтверждается тем фактом, что в октябре 2019 года (то есть, в конце первого года реализации национальных проектов (программ)) были опубликованы Методические указания по разработке национальных проектов (программ)⁵⁰, которые заменили ранее утверждённые Методические указания по разработке национальных проектов (программ)⁵¹ от 4 июня 2018 года. Несмотря на ряд положительных моментов указанного документа,

⁵⁰ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 N 12) [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339394/ (дата обращения 01.07.2021).

⁵¹ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. Правительством Российской Федерации 04.06.2018 N 4072п-П6) [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300277/ (дата обращения 01.07.2021).

таких как определение понятий «контрольная точка федерального проекта», «мероприятие федерального проекта», он снизил требования к приложениям паспорта ФП, в том числе в плане мероприятий по реализации ФП пропал столбец «Уровень контроля», который указывал на то, на каком уровне должен был происходить контроль за достижением контрольной точки ФП. Отсутствие закрепления в приложении к ФП уровня контроля приводит к размыванию ответственности за недостижение соответствующих результатов (в том числе контрольных точек).

Таблица 6.2 – Сопоставление задач и результатов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», обозначенных в паспорте национальной программы и в паспорте федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»

Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»		Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»		
№ п/п	Наименование задачи, результата	№ п/п	Наименование задачи, результата	Характеристика результата
1	Создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе к каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий	1	Создать систему правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий	
1.1.	Принят федеральный закон, регулирующий механизмы формирования и использования «облачной» электронной подписи, установление унифицированных требований к универсальной (единой) усиленной квалифицированной электронной	1.1.	Созданы правовые условия для формирования единой цифровой среды доверия в части: - уточнения правового статуса удостоверяющих центров, установления унифицированных требований к универсальной (единой)	Устранены правовые ограничения в целях расширения применения электронной подписи

Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»		Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»		
	подписи, визуализацию электронной подписи в электронном документе, уточнение правового статуса аккредитованного удостоверяющего центра		усиленной квалифицированной электронной подписи; - расширения возможностей и способов идентификации	
1.2.	Принят федеральный закон, предусматривающий унификацию требований по идентификации, расширение возможностей и способов идентификации			
<i>Источник: составлено автором.</i>				

Внесение изменений в Методические указания по разработке национальных проектов (программ), затрагивающие в том числе разработку ФП, происходящие на ежегодной основе, отвлекают кадровые ресурсы от реализации и контроля над реализацией национальной программы и ФП. Такие изменения могут служить подтверждением того, что первоначальному варианту методических указаний не предшествовала должная проработка указанной темы, либо о том, что изменения вносятся с целью внесения неопределённости в систему управления и контроля за реализацией национальной программы, ФП.

2. Несвоевременная актуализация паспорта национальной программы, федеральных проектов.

Необходимо отметить, что несмотря на изменения в методических указаниях, изменения в паспорта и приложения к паспортам национальной программы и ФП были внесены не в полном объеме. Своевременно были актуализированы паспорта только двух из шести ФП: «Информационная безопасность» и «Информационная инфраструктура» (изменения от 26 декабря

2019 года). Последние изменения в паспорта и приложения к ним остальных ФП и самой национальной программы датируются 4 июня 2019 года (еще до утверждения новых методических указаний), но и они соответствуют не всем требованиям предыдущих методических указаний (от 4 июня 2018 года), например, в части указания уровня контроля за реализацией программных мероприятий (Таблицы 6.3, 6.4, 6.5).

Таблица 6.3 – Заголовок таблицы плана мероприятий федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»

№	Цель	Задача	Веха	Наименование мероприятия	Срок исполнения		Ответственные за подготовку и сопровождение мероприятия		Контрольные события
					Начало	Конец	Федеральные органы исполнительной власти	Организация – исполнители	
Источник: составлено автором.									

Таблица 6.4 – Заголовок таблицы плана мероприятий федерального проекта в соответствии с «Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)» от 4 июня 2018 года

N п/п	Наименование результата, ме- роприятия, кон- трольной точки	Сроки реализации		Ответ- ственный исполни- тель	Вид доку- мента и ха- рактеристика результата	Уровень контроля
		Начало	Конец			
Источник: составлено автором.						

Таблица 6.5 – Заголовок таблицы плана мероприятий федерального проекта в соответствии с «Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)» от 14 октября 2019 года

N п/п	Наименование ре- зультата, мероприя- тия, контрольной точки	Сроки реализации		Ответствен- ный исполни- тель	Вид документа и характеристика результата
		Начало	Конец		
Источник: составлено автором.					

Как отмечалось ранее, внесение изменений в паспорта национальной программы и ФП требует отвлечения кадровых ресурсов, отсутствие своевременной актуализации паспортов ФП служит подтверждением того факта, что периодическое внесение изменений в методологические указания по разработке национальных проектов на стадии их непосредственной реализации не является инструментом повышения качества их исполнения.

Вторая проблема связана с отсутствием упорядоченной и открытой системы мониторинга достижения целей национальной программы и ФП.

Как отмечалось ранее, система управления национальной программой отличается от систем управления национальными проектами. Так, в соответствии с Постановлением Правительства № 234, в ней выделяется такой элемент управления, как автономная некоммерческая организация «Цифровая экономика» (далее – АНО «Цифровая экономика»), которая выступает в роли связующего звена между различными сообществами (бизнес-сообществом, научно-образовательными сообществами и другими) и органами государственной власти, выявляя потребности первых и оценивая развитие цифровой экономики.

Обратим внимание, что внедрение цифровой экономики не является целью национальной программы, она скорее формирует экосистему цифровой экономики, разрабатывая НПА, регламентирующие функционирование различных цифровых технологий, повышая доступность ИКТ для общества (как посредством расширения сети «Интернет» по всей стране, так и путём обучения цифровым компетенциям широкого круга людей, подготовки кадров для цифровой экономики), повышая безопасность внедряемых технологий, а также повышая доступность ряда государственных услуг путём предоставления их с помощью сети «Интернет». Из этого следует, что АНО «Цифровая экономика» может выступать в роли структуры, которая будет консультировать государственные органы, однако в силу того,

что она не входит в структуру ФОИВ, а также ставит перед собой цели, отличные от целей национальной программы, она не может являться полноценным субъектом системы управления национальной программы. Функции ежегодной оценки эффективности реализации национальной программы, возложенные на АНО «Цифровая экономика» Правительством, ею не выполняются, а Правительство в свою очередь не имеет реальных рычагов воздействия на эту организацию.

Необходимо также отметить, что существенным недостатком национальной программы является отсутствие возможности своевременного проведения мониторинга достижения её целей в связи с тем, что ежеквартальный сбор информации и расчет показателей для составления квартальных отчетов по реализации национальной программы не предусмотрен.

Таким образом, в рамках системы управления национальной программой не предусмотрен ежеквартальный сбор информации и расчет показателей для составления квартальных отчетов по реализации национальной программы, не происходит ежегодная оценка эффективности реализации национальной программы, что в совокупности не позволяет как своевременно вносить изменения в паспорта национальной программы и ФП, так и объективно оценить ход реализации национальной программы.

Третья проблема связана с тем, что цели национальной программы не сформулированы в виде эффекта, ожидаемого в рамках её реализации, что не позволяет оценить вклад реализации национальной программы в достижение поставленной национальной цели развития.

Как отмечалось ранее, ни одна из трёх целей национальной программы не сформулирована в виде ожидаемого от неё эффекта. Так, не представляется возможным оценить, как достижение целей национальной программы повлияло на создание экосистемы цифровой экономики. Была ли реализация националь-

ной программы целесообразна, или эффект, полученный в рамках её реализации, мог быть объективно получен без выделения такого объёма бюджетных средств.

По итогам реализации национальной программы Правительство столкнётся не только с проблемой оценки эффекта от её реализации, но и с оценкой достижения целей, так как они не всегда могут быть оценены напрямую. Это подтверждается установлением в паспорте национальной программы к трём установленным целям еще восьми дополнительных показателей, на основе которых будет строиться оценка достижения запланированного результата. Однако проблема заключается в оценке того, будет ли считаться, что цель была достигнута, если не будут выполнены установленные дополнительные показатели.

Четвёртой проблемой реализации национальной программы является отсутствие реальной ответственности за то, что планируемые результаты не получены.

Эволюция проектного управления в России, рассмотренная ранее, может служить подтверждением того, что запланированные в рамках реализации ФЦП, приоритетных проектов, государственных программ и национальных проектов 2016 года цели ни разу не были достигнуты в полном объёме. Одним из факторов не достижения запланированных целей является отсутствие закреплённой в НПА ответственности кураторов проектных инструментов за их реализацию. Зачастую система управления тем или иным проектным инструментом раздута, что не позволяет определить ограниченный круг лиц, ответственных за отсутствие выполнения предложенных показателей. Доказательством раздутости системы управления национальной программой служит тот факт, что в соответствии с Постановлением Правительства № 234 она состоит из 18 звеньев, между которыми распределены функции по управлению и координации реализации национальной программы.

В соответствии с паспортом национальной программы в системе её управления выделяются куратор, руководитель и администратор национальной программы, три этих элемента являются не структурами (ФОИВ, АНО «Цифровая экономика» и другие), а лицами, замещающими государственные должности, или государственными служащими. При этом, после ухода Правительства в отставку в январе 2020 года, произошла смена куратора, руководителя и администратора национальной программы. Так, новый вице-премьер стал куратором национальной программы, новый министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций стал руководителем национальной программы, его заместитель стал её администратором. Это говорит о том, что перечисленные элементы системы управления национальной программой закрепляются не за отдельными лицами, которые могли быть привлечены к ответственности за не достижение запланированных показателей, а за конкретными государственными должностями государственной службы.

Существующая в России правовая система не предусматривает ответственность за не достижение целей национального развития, а также целей национального проекта и ФП.

Рассмотренные проблемы реализации национальной программы служат доказательством наличия концептуальных недостатков национальной программы. Они тормозят создание экосистемы цифровой экономики в России и могут служить причиной не достижения одной из целей национального развития. В совокупности выявленные проблемы приводят к возникновению множества рисков. Перейдем к анализу и выработки путей нейтрализации.

Каждая выявленная проблема требует, как можно более быстро выработанного решения, чтобы такой инструмент проектного управления, как национальная программа, мог в полной мере выполнять свои функции и достигать поставленных перед ним целей. Для решения выявленных недостатков можно предложить следующие решения.

1. Для устранения недостатков методологической базы, обеспечивающей реализацию мероприятий национальной программы и федеральных проектов, необходимо:

1.1. Определить недостающие методики расчёта показателей федеральных проектов. Необходимо при этом отметить, что базовые и целевые значения показателей (дополнительных показателей) ФП были опубликованы в паспортах, которые соответствуют определенным ФП, а значит либо методики их расчёта были созданы, но не были опубликованы, либо базовые и целевые значения не были подкреплены соответствующими расчётами (не были обоснованы). Так, четверть показателей ФП «Информационная инфраструктура» может быть посчитана на основе статистических данных, собираемых для расчёта дополнительного показателя ко второй цели национальной программы (доля социально-значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет»). Для остальных показателей ФП необходимо разработать методики их расчёта, которые будут подкреплены соответствующими данными, собираемыми с помощью форм статистической отчётности.

Для тех показателей, по которым методики расчёта были установлены, однако формы статистической отчётности не содержали соответствующей информации, необходимо внести изменения в формы статического наблюдения. Так, в форму федерального статистического наблюдения № 1-ИТ нужно добавить вопрос об использовании отечественных средств защиты информации, форма федерального статистического наблюдения № 3-информ должна быть актуализирована для получения информации о стоимости отечественного и зарубежного программного обеспечения, закупаемого и (или) арендуемого органами государственной власти, государственными корпорациями и компаниями с государственным участием, а также о наличии опорных центров обработки данных в федеральных округах и среднем

сроке простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак.

1.2. Своевременно актуализировать паспорта национальной программы и всех ФП, входящих в её состав, в соответствии с Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ) от 14 октября 2019 года.

2. Для решения проблемы отсутствия упорядоченной и открытой системы мониторинга достижения целей национальной программы и ФП необходимо закрепить в Постановлении Правительства № 234 обязанность формирования ежеквартального отчёта о промежуточных результатах реализации национальной программы, ФП.

В соответствии с Постановлением Правительства № 234 Правительственная комиссия по цифровому развитию рассматривает сводный ежегодный доклад об эффективности реализации национальной программы, однако в Постановлении нет указания на субъект системы управления национальной программой, за которым была бы закреплена его разработка. Исходя из структуры управления национальной программой обязанность формирования ежеквартального отчёта и годового доклада должна быть закреплена за ФОИВ: Минкомсвязи и Минэкономразвития в части ФП, за реализацию которых они несут ответственность.

Представляется целесообразным исключить АНО «Цифровая экономика» из числа субъектов системы управления национальной программой, так как, несмотря на то, что РФ входит в состав её учредителей и имеет представителя РФ в наблюдательном совете, АНО «Цифровая экономика» в соответствии с уставом не подотчётна Правительству и другим государственным органам. Создание такой некоммерческой организации с участием государства является необходимым для обеспечения диалога между научным сообществом, бизнес сообществом и государством, однако отсутствие реальных инструментов контроля за её деятельностью (кроме ревизионной комиссии, которая

должна создаваться в соответствии с её уставом) не позволяет осуществлять мониторинг за реализацией национальной программы на высоком уровне. Наделение АНО «Цифровая экономика» функциями по проведению оценки эффективности реализации национальной программы, по рассмотрению поправок к законопроектам, оказывающим влияние на реализацию национальной программы, и другими функциями фактически только раздувает и без того нагромождённую систему управления национальной программой.

3. Для решения проблемы, связанной с тем, что цели национальной программы не сформулированы в виде эффекта, ожидаемого в рамках реализации национальной программы, необходимо внести изменения в паспорт национальной программы в части раскрытия целей её реализации. Такие меры, с одной стороны, ограничат возможности руководителей и администраторов национальной программы и ФП по корректировке результатов реализации национальной программы к их целевым значениям, с другой стороны, позволит оценить полученный от реализации национальной программы эффект.

4. Для решения проблемы отсутствия реальной ответственности за недостижение планируемых результатов необходимо установить за ответственными лицами не только на уровне национальной программы и федеральных проектов, но и в рамках реализации отдельных мероприятий меры ответственности за невыполнение установленных показателей.

Для этого возможно использование положений ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»⁵². Несмотря на то, что в данном законе национальные проекты не указываются, как документы стратегического планирования, однако они являются ими по косвенным признакам: применение целеполагания при разработке паспортов национальных программ, наличие комплекса

⁵² Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

мероприятий, взаимоувязанных по задачам и целям, сравнительно большие объемы финансирования, приоритетное значение для развития страны. В связи с этим к лицам, ответственным за реализацию национальной программы и ФП, в случае нарушения НПА в сфере стратегического планирования должна применяться закреплённая в 45 статье указанного ФЗ дисциплинарная, гражданско-правовая и административная ответственность.

Так, в соответствии с законодательством РФ, при реализации государственных программ руководители и ответственные за достижение целей государственных программ несут персональную ответственность за недостижение поставленных целей. Правительство может принять решение о наложении (представлении Президенту предложений о наложении) на руководителей, ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением запланированных результатов реализации государственной программы. Необходимо отметить, что обязательным условием для введения таких мер ответственности по отношению к руководителям и ответственным исполнителям программных мероприятий национальной программы является качественное планирование целевых показателей национальной программы и ФП. Установленные же в национальной программе и ФП показатели не всегда могут быть просчитаны, что говорит о некачественном планировании результатов реализации национальной программы.

Разработка мер ответственности за не достижение целевых показателей должна проводиться параллельно с систематизацией системы оценки достижения показателей национальной программы и ФП. Работа в данном направлении, обозначенная бывшим Премьер-министром Д. А. Медведевым, проведена не была. Закрепление ответственных лиц не только на уровне наци-

ональной программы и федеральных проектов, но и в рамках реализации отдельных мероприятий повысит эффективность их работы в рамках её реализации.

Подводя итог, можно сделать вывод, что на данный момент реализация национальной программы сопровождается многими проблемами, а также подвержена большому количеству рисков. Результативность программных мероприятий национальной программы по итогам 2019 года оценивается на низком уровне. Это связано, прежде всего, с тем, что такой инструмент проектного управления, как национальный проект, является достаточно новым для России, что проявляется в недостаточной проработанности нормативной и методологической базы, однако достижение целей, указанных в национальных проектах, является необходимым для развития страны. Решение уже проявившихся проблем при реализации национальной программы происходит недостаточными темпами. Актуализация нормативной и методологической базы национальной программы происходит с запозданием. Решение выявленных проблем позволит ускорить процесс создания экосистемы цифровой экономики, а значит создаст базу для дальнейшего её развития в России, повышения конкурентоспособности на мировой арене, что несомненно является необходимым в современных условиях.

РАЗДЕЛ 3

НОВЫЕ ОБЪЕКТЫ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА 7

САЙТ АНО «РОССИЯ – СТРАНА ВОЗМОЖНОСТЕЙ» КАК КРУПНЕЙШИЙ ПОСРЕДНИК МЕЖДУ ЛИДЕРАМИ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ, МЕХАНИЗМ ОЦЕНКИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

 тношения власти и общества в российской действительности на настоящий период являются достаточно актуальной темой обсуждения для множества ученых. В подобных исследованиях власть и общество представляются как конкретные социальные институты: власть – это органы государственной власти, а общество – это граждане страны. Их взаимоотношения сегодня анализируются, прежде всего, в контекстах низкого доверия к власти и пассивности населения.

Одной из доминант современного развития государств и общества в целом является повышение роли информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), оказывающих существенное влияние на состояние социальной системы и развитие ее институтов.

Современные технологии предоставляют органам государственной власти Российской Федерации в процессе реализации

функций государственного управления принципиально новые возможности по взаимодействию с населением. Реализация этих возможностей является обязательным требованием в контексте перехода к информационному обществу, налаживанию новых форм коммуникации власти и граждан, переходу на новый этап и уровень диалога государства и населения⁵³.

Построение эффективного диалога с использованием современных технологий является неотъемлемым условием открытости и подконтрольности деятельности кадрового состава государственной службы гражданскому обществу – именно так обозначается одно из ключевых направлений государственного управления.

Ряд отечественных и зарубежных исследователей все чаще обращают внимание на фундаментальное изменение параметров взаимодействия общественных структур, организаций и населения с властью в лице уполномоченных органов власти – и на необходимость формирования принципиально новой политики такого взаимодействия⁵⁴. Важно отметить, что современные коммуникативные процессы, связанные с использованием Интернета, нельзя рассматривать исключительно в рамках диалога формата «власть – общество». Многие исследователи подчеркивают значимость использования сети Интернет как основы построения слаженной системы внутренней коммуникации в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Его широкое использование сегодня – залог результативной кадровой политики, а также эффективного документооборота⁵⁵.

⁵³ Чугаева Е. О. Интернет-коммуникации как современные методы диалога власти и общества // Коммуникология: электронный научный журнал. 2018. Том 3. № 3. С. 1-8.

⁵⁴ Лысенко Г. В. Информационно-коммуникативные аспекты взаимодействия «власть-общество» в социальном пространстве региона: социологический анализ. Волгоград. ФГОУ ВПО Волгоградская акад. гос. службы. 2010. С. 36. (251 с.)

⁵⁵ Чугаева Е. О. Интернет-коммуникации как современные методы диалога власти и общества // Коммуникология: электронный научный журнал. 2018. Том 3. № 3. С. 1-8.

Для понимания сущности диалога органов государственной власти и населения в интернет-пространстве важно указать характеристики этого взаимодействия.

Во-первых, в связи с незначительной регламентацией взаимодействия в интернет-пространстве может становиться ситуативным, то есть достаточно изменчивым феноменом. Поэтому важной характеристикой взаимодействия является степень активности, частота обменных процессов, осуществляемых в интернет-пространстве между его участниками, то есть органами исполнительной власти и гражданами⁵⁶. При этом в связи с такой характеристикой интернет-пространства, как гипертекстуальность, активность взаимодействия в нем стоит рассматривать в двух аспектах: количественном и качественном. В первом случае речь идет о сумме комментариев, сообщений, объёме знаков и символов, наполняющих гипертекст, во втором аспекте рассматривается обмен информацией, осуществляемый в ходе взаимодействия в электронном формате. Другими словами, в первом случае активность взаимодействия органов исполнительной власти и населения в интернет-пространстве реализуется за счёт текстовых «следов», объёма сообщений, документально и технически закреплённой информации. Во втором случае взаимодействие в интернет-пространстве предстаёт как обмен полезной информацией и предложениями, которые органы власти и граждане могут реализовать на практике. Следовательно, чем более интенсивным и содержательным будет взаимодействие в интернет-пространстве, тем более устойчивыми могут стать эти отношения за его пределами.

Во-вторых, взаимодействие в интернет-пространстве характеризуется рефлексивной многозначностью: речь идет о сильной зависимости факта его восприятия от условий осуществления и оценок его участников. Применительно к теме отношений власти и общества их взаимодействие в интернет-про-

⁵⁶ Никовская Л. И., Скалабан И. А. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 43-60.

странстве может быть ограничено или затруднено в силу технических барьеров, непрофессионализма в осуществлении интеракции, незнания или непонимания ее целей⁵⁷.

В-третьих, по сравнению с традиционными способами взаимодействия в интернет-пространстве имеет ряд преимуществ: 1) простота и доступность, 2) отсутствие больших затрат, 3) возможность оперативного объединения с другими агентами⁵⁸.

Важной особенностью взаимодействия в интернет-пространстве является многоуровневость. Применительно к теме взаимодействия органов исполнительной власти и населения следует выделить четыре таких уровня: 1) уровень информирования; 2) уровень консультирования; 3) уровень партнерства и 4) уровень гражданского управления (см. таблицу 7.1).

Таблица 7.1. Уровни взаимодействия органов исполнительной власти и населения в интернет-пространстве

Наименование уровня	Цель взаимодействия
Уровень гражданского управления	Решить поставленную задачу на основании частичного делегирования полномочий, поддержки инициатив населения и обмена мнениями
Уровень партнерства	Решить конкретную задачу полностью на основании совместных действий
Уровень консультирования	Оказать консультативную помощь относительно решения конкретной задачи
Уровень информирования	Информирование о способах, условиях и иных параметрах решаемой задачи либо ознакомление с итогами деятельности сдержанием отчетов
<i>Источник: составлено автором.</i>	

⁵⁷ Демушина О. Н. Использование технологий Web 2.0 в государственном управлении // Вестник Московского университета Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 3. С. 77.

⁵⁸ Демушина О. Н. Электронные коммуникации как канал взаимодействия власти и общества на региональном уровне // Стратегические коммуникации в современном мире / Сборник материалов по результатам научно-практических конференций Пятой и Шестой Международных научно-практических конференций, Четвертой и Пятой всероссийских научно-практических конференций. 2018. С. 471.

Вышеупомянутые характеристики взаимодействия органов исполнительной власти и населения в интернет-пространстве находят свое отражение на каждом из указанных уровней. Данные уровни различаются по целям взаимодействия, степени активности и интенсивности, а также мотивацией. Если уровни информирования и консультирования по-другому можно назвать как уровни «слова», то два последующих представляют собой уровни «дела». При этом уровни информирования и консультирования могут быть реализованы в результате одноразового акта взаимодействия; уровни партнерства и гражданского управления всегда требуют большего числа контактов и более глубокой мотивации.

Таким образом, на уровне информирования органы исполнительной власти предоставляют населению необходимые сведения, либо гражданин сам инициирует взаимодействие с целью получения необходимой ему информации, носящей общий характер (контактные сведения, общий порядок оказания услуги, расписание приема и т.п.). После распространения сведений или их получения участники, достигшие своей познавательной цели, прекращают взаимодействие. Уровень консультирования характеризуется инициацией взаимодействия со стороны населения, когда представители органов исполнительной власти, обладающие большим опытом, дают детальные пояснения гражданам по решению конкретной практической задачи.

Более организованное взаимодействие между органами исполнительной власти и населением реализуется на уровне партнерства. Интеракция носит спланированный и в некоторой степени обязательный характер, так как без возобновления контактов взаимодействие может быть прервано. Гражданин на данном уровне выступает в качестве квалифицированного участника взаимодействия, которое направлено на решение актуальных социальных проблем.

Наивысшую степень активности и интенсивности взаимодействия органов исполнительной власти и населения предусматривает уровень гражданского управления. Этот уровень формируется за счет активных, возобновляемых действий граждан и представителей исполнительной власти по трем направлениям деятельности:

- 1) нормативное-оценочное, предусматривающее определение приоритетов развития муниципального образования;
- 2) организационное, связанное с участием граждан в решении проблем города (вопросы ЖКХ, благоустройство территории, организация досуга, например);
- 3) контрольное, реализуемое, с одной стороны, посредством общественной экспертизы и работы инициативных групп населения, а с другой – на основе подотчетности действий властей.

Интернет-пространство за счет своей интерактивности способно трансформировать стереотипные практики диалога органов исполнительной власти города и населения, в связи с этим целесообразным в рамках настоящего исследования является рассмотрение форм интернет-взаимодействия указанных агентов.

Таким образом, широкие возможности сети Интернет применяются к процессу построения диалога между властью и обществом в форме конкретных форматов взаимодействия. Одним из самых распространенных, основных и официально закрепленных является интернет-портал государственного или муниципального органа власти.

Официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления – сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления. Федеральным законом

может быть предусмотрено создание единого портала, на котором размещаются официальные сайты нескольких государственных органов⁵⁹.

Статья 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶⁰ содержит подробный перечень информационных категорий, необходимой к размещению в сети «Интернет». Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» портал государственных и муниципальных услуг – это государственная информационная система, которая обеспечивает оказание государственных и муниципальных услуг в электронной форме. А также это доступ заявителей к информации о предоставляемых государственных и муниципальных услугах, предназначенный для распространения с использованием сети Интернет и размещенный в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг. К правовой основе диалогового взаимодействия власти и общества следует отнести и Федеральный закон от 27.06.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶¹. Данный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в следующих случаях:

- 1) осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;
- 2) применении информационных технологий;
- 3) обеспечении защиты информации.

⁵⁹ Информационно-справочная система «Гарант» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://base.garant.ru/194874/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (дата доступа: 10.05.2021)

⁶⁰ Информационно-справочная система «Консультант-плюс» [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/81ca8b4d00823600d828ba5af70d43595f2f34bc/ (дата доступа: 10.05.2021)

⁶¹ Федеральный закон от 27.06.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 20.05.2021)

Право на получение информации закреплено в ст. 24 и 29 Конституции Российской Федерации. Свобода информации в современном мире трактуется как свобода мысли и слова. Право искать, получать информацию без предварительного разрешения государства в случае использования законных способов не подлежит ограничению со стороны государства.

Вопрос передачи информации является важным в процессе взаимодействия органов власти и населения в интернет-пространстве, так как качественное и регулярное информирование граждан представляет собой основу для успешного взаимодействия. В связи с этим аспектом особую значимость приобретает концепция информационной открытости и такое понятие, как открытые данные. В широком смысле слова открытые данные – это та часть раскрываемой государственными органами информации, которая отвечает требованиям свободного доступа и использования, а также подлежит автоматической обработке.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 10.08.2013 г. № 1187-р «Об утверждении перечня общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»⁶², к открытым данным относятся сведения, обладающие высокой востребованностью и степенью готовности.

К основным нормативным правовым актам, регулирующим информационную открытость, относятся:

- Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

⁶² Распоряжение Правительства РФ от 10.08.2013 г. № 1187-р «Об утверждении перечня общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70313602/> (дата обращения: 22.12.2019)

- Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 149 «О федеральной государственной информационной системе «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров»;
- Приказ Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов»;
- Приказ Минфина России от 22 сентября 2015 г. № 145н «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных

бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме»;

- Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. Протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр);

- Письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 29 апреля 2011 г. № 8863-ОФ/Д09 «О методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг».

Так как органы государственной власти обязаны предоставлять населению открытые данные, используя официальный сайт, целесообразно дать итоговое определение рассматриваемого понятия. Информационная закрытость – это организационно-правовой режим власти, основанный на ограничении фактической и правовой возможности граждан, общественных объединений участвовать в формировании и развитии государственной политики, в контроле и наблюдении исполнения публичных управленческих решений, что является преднамеренным ограничением предоставления достоверной информации гражданскому обществу о деятельности органов государственного и муниципального управления.

Информационная открытость официальных сайтов органов государственного и муниципального управления, во-первых, способствует увеличению вовлеченности гражданского общества в процесс принятия управленческих решений государством; во-вторых, это мощный стимул для привлечения высококвалифицированных специалистов на государственную и муниципальную службу; в-третьих, предоставляется возможность гражданам контролировать деятельность органов власти, что обеспечивает обратную связь органов власти с обществом и ведет

к повышению прозрачности и доверия к органам государственного и муниципального управления⁶³.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определены следующие задачи в этой сфере:

- повышение качества официальных государственных сайтов сети Интернет для всех слоев населения, в которых содержится актуальная информация о действиях органов государственного и муниципального управления;
- увеличение степени открытости деятельности государственных структур;
- предоставление доступа к информации и достоверным данным.

Таким образом, в сфере государственного управления, преимущественно при взаимодействии через официальные сайты органов власти, ведется усиленная работа в следующих сферах: анализ и оценка государственных и муниципальных официальных сайтов, формирование общедоступных информационных открытых данных о государственной деятельности в сети Интернет.

Стоит отметить и более открытые информационные площадки, которые позволяют выстроить диалог между государством и обществом и обладающие важными характеристиками. К одним из таких относится информационная платформа автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей» (далее – РСВ).

РСВ создана в 2018 году по инициативе Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина. Она акку-

⁶³ Резер Т. М. Информационная открытость органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие / Т. М. Резер; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. С. 13-33 (160 с.)

мулирует кадровые, социальные, образовательные и предпринимательские проекты со всей страны, каждый из которых имеет свою аудиторию и предлагает различные пути к успеху⁶⁴.

Важно подчеркнуть, что взаимодействие РСВ (представляющую в большинстве случаев проекты федерального масштаба, и, соответственно, государства) и населения в интернет-пространстве реализуется на всех 4 отмеченных ранее уровнях: информирования, консультирования, партнерства, гражданского управления.

Так, по поручению Губернатора Волгоградской области органы исполнительной власти Волгоградской области в пределах своих полномочий с момента создания платформы осуществляют поддержку реализации проектов РСВ, в том числе в части оказания информационного и организационного содействия организаторам мероприятий, конкурсов и проектов РСВ, консультационной и методической помощи участникам.

Но, прежде чем разобрать структуру взаимодействия, стоит остановиться на структуре самой платформы РСВ.

Вся деятельность РСВ разделена по трем направлениям: мероприятия, конкурсы и проекты.

Конкурсы РСВ представляют интерес для различных целевых групп, в том числе для школьников:

- Всероссийский конкурс для учащихся 8–10 классов «Большая перемена»;
- Всероссийский конкурс «РДШ: Территория самоуправления»;
- Олимпиада Национальной технологической инициативы. «НТИ.Junior»;
- Всероссийский конкурс молодых предпринимателей «Мой первый бизнес»;

⁶⁴ Официальный сайт АНО РСВ [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://rsv.ru/about-us/> (дата обращения: 15.04.2021).

для студентов и молодежи:

- российская национальная премия для учащихся вузов и профессиональных образовательных организаций «Студент года»;
- всероссийский проект для студентов и выпускников «Время карьеры», всероссийская студенческая олимпиада «Я-профессионал»;
- международный инженерный чемпионат «CASE-IN»;
- грантовый конкурс молодежных инициатив, молодежный кубок по менеджменту «Управляй!»;
- «Союз молодые профессионалы «World Skills Russia»;
- «Лига Вожатых»;
- всероссийский конкурс молодежных авторских проектов и проектов в сфере образования, направленных на социально-экономическое развитие российских территорий «Моя страна – моя Россия»;
- Чемпионат «Абилимпикс»;
- всероссийский студенческий конкурс «Твой ход»;
- «Учитель будущего. Студенты»;

для иных целевых групп:

- всероссийский конкурс для IT-специалистов, дизайнеров и управленцев в сфере цифровой экономики «Цифровой прорыв»;
- всероссийский открытый конкурс для руководителей нового поколения «Лидеры России» (параллельные самостоятельные конкурсы: «Лидеры России. Политика», «Лидеры Интернет-коммуникаций»);
- всероссийский конкурс, направленный на раскрытие потенциала профессионалов, формирование новых традиций, повышение стандартов сервиса и престижа профессий во всех сферах индустрии гостеприимства «Мастера гостеприимства»;
- всероссийский конкурс команд учителей «Учитель будущего»;
- общероссийский конкурс «Доброволец России»;

• Всероссийский Конкурс проектов в области социального предпринимательства «Лучший социальный проект года»;

В свою очередь, среди мероприятий РСВ, получивших поддержку в 2018–2021 гг. в регионе, можно выделить:

- «Всероссийский студенческий выпускной»;
- «Песни Великой Победы»;
- «Культурный код»;
- Онлайн-тур «Это Россия».

Среди проектов РСВ, которым оказывается организационная и информационная поддержка органами исполнительной власти Волгоградской области:

- Профстажировки 2.0;
- Бизнес-навигатор МСП;
- Благотворительный проект «Мечтай со мной»;
- Челлендж успеха «Россия – страна возможностей!»;
- Фестиваль «Российская студенческая весна»;
- Клуб Лидеров «Эльбрус»;
- Программу «Наставничество» клуба Лидеров «Эльбрус».
- проект «ТопБЛОГ»;
- премию «Мы вместе!»;
- проект «Другое дело»;
- мастерскую управления «Сенеж»;

Возвращаясь к вопросу реализации информационной политики и организации взаимодействия РСВ с населением, отметим, что на уровне информирования организация ведет колоссальную работу по предоставлению населению необходимых сведений.

У каждого конкурса, проекта и мероприятия существует свой собственный сайт⁶⁵, на котором аккумулируется основная

⁶⁵ Например: Официальный сайт Всероссийского конкурса молодых предпринимателей «Мой первый бизнес» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://myfirstbusiness.ru/> (дата обращения: 15.04.2021); Официальный сайт Олимпиады Национальной технологической инициативы. «НТИ.Junior» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://junior.nti-contest.ru/> (дата обращения: 15.04.2021); Официальный сайт Всероссийского конкурса «РДШ: Территория самоуправления» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://рдш.рф> (дата обращения: 15.04.2021); Официальный сайт Всероссийского конкурса для учащихся 8-10 классов «Большая перемена» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://bolshayaperemena.online/> (дата обращения: 15.04.2021).

информация о сроках проведения, условиях, этапах, призах, партнерах и т.д. Кроме этого все они представлены в социальных сетях (ВКонтакте, Инстаграме, Фейсбуке, Ютубе, Одноклассниках) и мессенджерах (Телеграмме, ВатсАппе, Вайбере), что позволяет сократить дистанцию и позволяет гражданам самим начинать взаимодействие с федеральной платформой РСВ через комментарии, вопросы, ответы на посты и сториз, а также через создание постов и сториз на собственных ресурсах с добавлением интерактивных гиперссылок в форме отметок аккаунтов РСВ.

Кроме этого, информационная поддержка всем конкурсам, проектам и мероприятиям РСВ оказывается на региональном уровне.

Так, в 2020 году в целях поддержки и развития инициатив, выявления талантов и содействия реализации научно-исследовательской и социально-творческой деятельности, воплощения бизнес-идей и общественных инициатив на территории Волгоградской области проведена масштабная информационная кампания среди образовательных организаций высшего образования Волгоградской области, профессиональных образовательных организаций Волгоградской области, общеобразовательных организаций Волгоградской области, специализированных организаций по работе с подростками и молодежью, общественных и волонтерских объединений, предпринимателей, управленцев, молодых профессионалов и социальных активистов по реализации мероприятий, конкурсов и проектов платформы РСВ.

В качестве примера можно привести данные по организации взаимодействия между органами власти (на примере комитета образования, науки и молодежной политики Волгоградской области – далее Облкообразования) и населения по вопросам участия во Всероссийском студенческом конкурсе «Твой Ход».

Отметим, что Всероссийский студенческий конкурс «Твой Ход» (далее – Конкурс) стартовал в России с 04.04.2021. Конкурс

организован автономной некоммерческой организацией «Россия – страна возможностей», Федеральное государственное бюджетное учреждение «Ресурсный Молодежный Центр».

Миссия конкурса состоит в создании условий для развития и реализации способностей студентов программ бакалавриата и специалитета, обучающихся в образовательных организациях высшего образования (далее – ВУЗ), на курсах, не являющихся выпускными, для включения их в деятельность по эффективному преобразованию и развитию среды, вокруг себя, а также выявлению и поощрению ВУЗов Российской Федерации, способствующих всестороннему развитию студентов, формированию у них активной жизненной позиции, основанной на любви к Родине, патриотизме, желании учиться, менять мир вокруг себя в лучшую сторону.

Проведение конкурса призвано способствовать созданию условий для активного взаимодействия и продуктивного диалога между преподавателями и студентами, формированию навыков проектного мышления у студентов, а также поднятию интереса к решению вызовов и задач, стоящих перед страной и обществом.

В рамках информационной поддержки Конкурса Облкомобразования и подведомственными учреждениями проинформированы ВУЗы Волгоградской области, а также проведены очные и дистанционные встречи с потенциальными участниками.

Публикация материалов в рамках информационной поддержки конкурса осуществлялась на официальном сайте Облкомобразования (<http://obraz.volgograd.ru/>) и в социальных сетях ВКонтакте (https://vk.com/centrmol_34), Инстаграм (https://www.instagram.com/centrmol_34/) подведомственного государственного бюджетного учреждения Волгоградской области «Центр молодежной политики» (далее – ГБУ ВО «ЦМП»), курирующего проведение конкурса в Волгоградской области, а также на ресурсах ВУЗов Волгоградской области).

Суммарно на интернет-ресурсах ГБУ ВО «ЦМП», ВУЗов Волгоградской области и в иных источниках, в том числе в социальных сетях ВКонтакте, Инстаграм, размещено 217 публикаций и сториз с общим охватом в количестве более 100 тыс. просмотров (103 597).

Как ранее отмечалось, после получения интересующих сведений участники, достигшие своей познавательной цели, чаще всего прекращают взаимодействие.

Однако, при рассмотрении взаимодействия РСВ и населения на федеральном и региональном уровне, стоит отметить переход на следующий уровень взаимодействия – уровень консультирования характеризуется инициацией взаимодействия со стороны ОИВа и населения, когда представители органов исполнительной власти, обладающие большим опытом, дают детальные пояснения гражданам по решению конкретной практической задачи.

Важно подчеркнуть, что при поступлении запроса через социальные сети скорость ответа от представителей платформы РСВ в среднем составляет 10–15 минут, что достаточно оперативно, учитывая количество подписчиков и пользователей, имеющих доступ к информационному контенту РСВ.

На региональном уровне с целью реализации консалтинговой функции взаимодействия ОИВа с населением по вопросу участия в конкурсе «Твой ход» в течение апреля – июня 2021 г. ГБУ ВО «ЦМП» организовано взаимодействие с кураторами и амбассадорами конкурса, назначенными из числа сотрудников и студентов образовательных организаций высшего образования Волгоградской области, в рамках которого проведены встречи по вопросам порядка участия в конкурсе и популяризации конкурса среди студентов вузов. Кураторами стали 15 представителей ВУЗов Волгоградской области, в свою очередь амбассадорами – 35 человек.

Кроме этого, в мае-июне 2021 г. ГБУ ВО «ЦМП» проведены 8 презентаций конкурса, которые смогли посетить суммарно

1000 потенциальных участников (в онлайн и офлайн форматах) в 8 ВУЗах Волгоградской области: ВолГТУ, Волгоградская консерватория имени П. А. Серебрякова, ВолГУ, Волжский филиал ВолГТУ, РЭУ им. Плеханова, ВГИИК, ВГСПУ, ВолГАУ.

Спикерами стали сотрудники ГБУ ВО «ЦМП» совместно с полуфиналистами и финалистами конкурса «Лидеры России».

Также каждый амбассадор провел встречи с активами факультетов и студенческих групп по вопросам участия в конкурсе.

12 июня завершилась регистрация на конкурс «Твой ход». По результатам проведения организационной работы и информационной кампании на конкурс «Твой ход» зарегистрировалось – 8017 человек, что составляет 21,38 % от общего числа студентов невыпускных курсов бакалавриата и специалитета (очной и заочной форм обучения представителей государственных и негосударственных ВУЗов Волгоградской области).

Заметим, что взаимодействие между органами исполнительной власти и населением по вопросам участия в проектах РСВ реализуется и на уровне партнерства.

В данном случае интеракции носят спланированный и в некоторой степени обязательный характер, так как без возобновления контактов взаимодействие может быть прервано.

На уровне партнерства чаще всего осуществляется взаимодействие с участниками конкурсов «Моя страна – моя Россия», «Лидеры России», «Лидеры России. Политика», «Лидеры Интернет-коммуникаций». Можно сказать, что участники этих проектов являются более экспертными и квалифицированными участниками, имеющими запрос на участие в решении актуальных социально-экономических задач региона. Поэтому они чаще всего сами являются инициаторами взаимодействий. Так, с 2018 года полуфиналисты и финалисты конкурса «Лидеры России» ежегодно организуют встречи с представителями профильных комитетов, выступают с инициативами изменений в различных областях, и готовы позиционировать себя не только как

участников проектов РСВ, но и как представителей региона во внешней среде.

Наивысшую степень активности и интенсивности взаимодействия органов исполнительной власти и населения предусматривает уровень гражданского управления.

Этот уровень в отношении проектов РСВ формируется за счет активных, возобновляемых действий граждан и представителей исполнительной власти по всем трем направлениям деятельности:

1) нормативное-оценочное, предусматривающее определение приоритетов развития муниципального образования (победители и полуфиналисты конкурсов РСВ входят в экспертные советы при профильных органах исполнительной власти);

2) организационное, связанное с участием граждан в решении проблем города (представители РСВ сами инициируют собственные проекты по благоустройству, оказанию помощи определенным целевым группам и развитию профессиональных навыков и компетенций);

3) контрольное, реализуемое, с одной стороны, посредством общественной экспертизы и работы инициативных групп населения, а с другой – на основе подотчетности действий властей (все встречи с представителями проектов РСВ находятся на контроле Администрации Волгоградской области, а обсуждаемые вопросы и принимаемые решения ложатся в основу протоколов встреч, обязательных к исполнению).

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА» СКВОЗЬ ПРИЗМУ ФЕНОМЕНА ЦИФРОВЫХ ВАЛЮТ

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» реализуется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» для решения задач по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определены целевые показатели, характеризующие достижение национальной цели «цифровая трансформация», в соответствии с которыми национальная программа корректируется.

В рамках национальной программы выделяют шесть федеральных проектов, указанных в таблице 8.1.

**Таблица 8.1 – Направления Национальной программы
«Цифровая экономика»**

Федеральный проект «Информационная инфраструктура» Доступ в интернет, мобильная связь
Федеральный проект «Кадры для цифровой экономики» Новые навыки и цифровые профессии
Федеральный проект «Информационная безопасность» Безопасность цифровых данных
Федеральный проект «Цифровые технологии» Федеральный проект «Искусственный интеллект» Новые цифровые решения и технологии
Федеральный проект «Цифровое государственное управление» Цифровые госуслуги и госданные
Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» Создание правового поля для реализации проектов цифровизации
<i>Источник:</i> составлено автором

При том, что рассматриваемая программа по уровню финансирования является одной из емких, по информации Счетной палаты Российской Федерации, на протяжении нескольких лет расходы на ее реализацию составляли менее 10 %, а в 2019 выполнено всего 12 из 27 поставленных задач – это самый худший показатель среди всех нацпроектов⁶⁶.

Одной из причин создавшейся ситуации явилась необходимость принятия новых нормативно-правовых актов, требующих большое количество согласований на различных уровнях власти и бизнеса. По мнению руководителя направления планирования и мониторинга проектного офиса по реализации

⁶⁶ В Счетной палате заявили, что средства на нацпроекты за первое полугодие освоены на треть [Электр. ресурс]. Код доступа: http://audit.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/38093 (дата обращения 18.06.2021).

нацпроекта «Цифровая экономика» Аналитического центра при Правительстве РФ Андрея Ворова, после принятия этих актов бюджетные деньги будут тратиться быстрее⁶⁷.

Другой важной причиной низкой реализации национального проекта «Цифровая экономика» является практически полное отсутствие универсального понятийного аппарата, который призван служить основой для определения соответствующих процессов и явлений, а также для формирования необходимой нормативно-правовой базы. Терминология, или, простыми словами, ответ на вопрос, что мы, в принципе, хотим получить «на выходе», в результате повсеместного внедрения цифровой экономики по всей стране, имеет принципиальное значение.

На этом тезисе представляется целесообразным остановиться поподробнее.

Как и в большинстве развитых стран, в России пока еще отсутствует унифицированное понятие цифровой экономики.

Исходя из целей и задач, поставленных в процессе реализации Национальной программы «Цифровая экономика», к имеющимся основным формулировкам цифровой экономики можно отнести следующую: «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, обслуживания, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»⁶⁸.

⁶⁷ Счетная палата сообщила об исполнении национальных проектов на треть за полгода [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/08/19/809165-natsionalnie-proekti> (дата обращения 18.06.2021).

⁶⁸ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СПС ГАРАНТ

Таким образом, можно констатировать, что в Российской Федерации цифровая экономика, фактически, выступает синонимом успешного внедрения цифровых технологий в экономической и социальной сфере.

Вместе с тем, не преуменьшая значение инфраструктуры, программного обеспечения и телекоммуникаций, необходимо учитывать, что неотъемлемым элементом цифровой экономики должны выступать и «электронные деловые операции, охватывающие бизнес-процесс, реализуемые через компьютерные сети в рамках виртуальных взаимодействий между субъектами виртуального рынка; электронная коммерция, подразумевающая поставку товаров с помощью Интернет и представляющая собой в настоящее время самый крупный сегмент цифровой экономики»⁶⁹.

Трудно не согласиться с тем, что с глобальной цифровизацией, стремительно изменяются и фундаментальные основы современной рыночной экономики. Важным элементом цифровизации стало массовое принятие цифровых товаров и услуг, которые, в отличие от материальных, потребляются и используются в цифровом пространстве, что на порядок сократило скорость взаимодействия между участниками цифрового рынка. Сложилась ситуация, при которой обслуживание сделок с использованием фиатных денег и традиционной банковской инфраструктуры приводит к снижению скорости и высокой стоимости транзакций.

С переходом на цифровую экономику функции денежных средств остаются прежними, но требования к ним существенно возрастают (максимальное использование безналичной (цифровой) формы хранения и расчетов, их скорость, удобство и степень

⁶⁹ Василенко Н. В. Цифровая экономика: концепции и реальность: Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: труды научно-практической конференции с международным участием 17–22 мая 2017 года / под ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Бабкина. СПб.: Изд-во Политехн. унта, 2017. С. 147-151.

надежности, отсутствие посредника, минимизация издержек в данной сфере, совместимость применяемых технологий, и пр.).

Современная цифровая экономика не может быть с финансовой системой прошлого века, в связи с чем, на наш взгляд, назрела необходимость дополнения направлений Национальной программы «Цифровая экономика», указанных в таблице, Федеральным проектом «Цифровизация финансовой системы Российской Федерации». Понимая значимость использования цифровых технологий в финансовой сфере, по поручению Президента России от 10 октября 2017 г., до 1 июля 2019 года в должны были быть приняты соответствующие законопроекты. Указанные сроки истекли, вопрос законодательного регулирования этого сегмента так и остался открытым, а основной документ – Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу еще в 2018 г., был принят только летом 2020 года, вступив в силу 1 января 2021 года.

В первоначальной редакции рассматриваемый законопроект содержал ряд спорных, по мнению участников рынка, категорий, таких, как «майнинг», «смарт-контракт», «токен» и «криптовалюта». Ко второму чтению данные понятия были исключены, а российский бизнес, работающий с криптовалютой, вынужденно выбирал юрисдикцию других стран.

Согласно новому закону, цифровая валюта – это «совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве

инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных»⁷⁰.

Вышеуказанное определение универсально, однако, в контексте все более активного обсуждения темы криптовалют, а также цифровых валют центробанков (CBDC), отметим, что данные категории являются абсолютно противоположными, в связи с чем, словосочетание «национальная криптовалюта» является некорректным. Подробнее остановимся на этом, определив, в чем их различия, позитивные и негативные стороны.

Впервые, термин «криптовалюта» был введен в оборот в 2011 году в статье американского журнала Forbes⁷¹.

По информации CoinMarketCap – самого популярного в мире веб-сайта для отслеживания цен на криптоактивы, на июнь 2021 года создано около 10,5 тысяч криптовалют⁷².

Не все криптовалюты одинаковы, имеется множество оснований для их классификации, приведем лишь некоторые из них. Различают:

- добываемые, с помощью технического метода (майнинга), и недобываемые криптовалюты;
- с ограниченной эмиссией, для которых технически определено количество выпускаемых единиц (Bitcoin, Ethereum, Litecoin, и другие), а также, без ограничения эмиссии (например, Dogecoin);
- стейблкоины – разновидность криптовалют, имеющих фиксированную стоимость, не подверженную скачкообразным изменениям подобно цене токенов других сетей, привязанных к

⁷⁰ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://rg.ru/2020/08/06/tsifra-dok.html> (дата обращения: 18.06.2021)

⁷¹ Crypto Currency. Forbes. 05.09.2011 [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.forbes.com/forbes/2011/0509/technology-psilocybin-bitcoins-gavin-andresen-crypto-currency.html?sh=267a4209353e> (дата обращения: 18.06.2021)

⁷² Coinmarketcap. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://coinmarketcap.com/ru/about/> (дата обращения: 18.06.2021)

запасам обычных валют (доллар США, евро, и пр.) или физических товаров (золота, нефти);

- анонимные криптовалюты (Monero, Dash, Zcash, и другие) – транзакции которых совершаются без раскрытия их адреса, и не анонимные – транзакции, в сети которых можно отследить;

- оригинальные криптовалюты, в которых используется определенный исходный код, отличный от других криптовалют, а также форки – криптовалюты, возникшие в результате технического сбоя в блокчейне (Ethereum Classic), или, когда целенаправленно исходный код изменяется для улучшения каких-либо параметров (Bitcoin Cash);

- исходя из алгоритма шифрования (SHA-256, X11, EtHash, Scrypt, и другие).

Основные преимущества и недостатки криптовалют указаны в таблице 8.2.

Таблица 8.2 – Основные преимущества и недостатки криптовалют

Преимущества криптовалют	Недостатки криптовалют
Открытый код	Отсутствие механизмов регулирования, нет гарантий сохранности электронных криптокошельков
Анонимность транзакций	Высокая волатильность
Отсутствие единого банка, нет контроля за транзакциями и платежами, круглосуточная возможность использования, при этом, какие-либо специализированные учреждения не нужны, децентрализованное хранения пользователями по всему миру	Со стороны центробанков возможны запреты, ограничения, и пр.
Нет инфляции (ограниченная эмиссия)	Потеря пароля к электронному криптокошельку приводит к безвозвратной потере всех находящихся в нем криптовалют
Защищенность от копирования	Подверженность хакерским атакам, практически, невозможность возврата похищенного
Источник: составлено автором	

По нашему мнению, появление криптовалюты исторически обусловлено, и является всего лишь очередным шагом в развитии денежной системы. Использование криптовалют стало одним из ответов на вызовы мировой цифровой экономики.

Интерес мирового сообщества к криптовалютам связан со следующим⁷³:

- уязвимости долларо-центричной системы расчетов и, что самое главное, – инвестиций, а также необходимости попытки найти некую операционную альтернативу ей;
- существенным расширением потребности в неконтролируемых операциях на финансовом рынке;
- восстановлением анонимности в расчетах и инвестициях, разрушенной в ходе последнего цикла укрепления американо-центричности в глобальных финансах.

Все это, по утверждению Евстафьева, характеризуется предкризисным состоянием глобальной финансовой системы и попытками найти механизм защиты от грядущего финансового кризиса на национальном и региональном уровне.

Отечественное законодательство не содержит прямого определения термина «криптовалюта». Вместе с тем, согласившись с формулировками Центрального Банка России, можно рассматривать криптовалюту в качестве разновидности децентрализованных негосударственных расчетных единиц (цифровой валюты), не имеющих единого центра эмиссии, материальной или электронной формы – это число/код, обозначающее определенное количество единиц, записываемое в протоколе (в отличие от обычных денег, которые для того, чтобы появились в электронном виде должны быть физически внесены на счет), защищенная методами криптографии⁷⁴.

⁷³ Евстафьев Д. Г. «Сферический конь в вакууме» или инструмент развития страны? // ПЛАС. 12.03.2021 [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://plusworld.ru/daily/cat-kriptovalyuty/sfericheskij-kon-v-vakuume-ili-instrument-razvitiya-strany-dmitrij-evstafev-o-tsifrovom-ruble/> (дата обращения: 18.06.2021)

⁷⁴ ЦБР «Обзор по криптовалютам, ICO (Initial coin offering) и подходам к их регулированию». – декабрь 2017. [Электр. ресурс]. Код доступа: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/36009/rev_ICO.pdf (дата обращения: 18.06.2021).

В настоящее время криптовалюта запрещена к использованию для оплаты товаров и услуг в Российской Федерации, с начала 2021 года, официально получив статус имущества, однако, учитывая, что в соответствии с законодательством, жители нашей страны могут получать до 20 % заработной платы в денежной форме, то, при условии закрепления нормы в коллективном, или трудовом договоре, а также при соблюдении действующих требований, возможно получение части оплаты труда в криптовалюте.

Цифровая валюта центробанков (CBDC – Central Bank Digital Currency), в отличие от криптовалюты, полностью централизована и является разновидностью электронного обязательства регулятора, номинированного в национальной счетной единице и служащее средством платежа, меры и сохранения стоимости.

Нельзя отождествлять CBDC с существующей финансовой системой.

Вот основные отличия CBDC⁷⁵:

- призвана повысить стабильность и конкуренцию в финансовой сфере на фоне соперничества банков с технологическими компаниями и криптовалютами;
- позволяет повысить финансовую инклюзивность, поскольку предлагает платежную инфраструктуру с меньшими затратами на переводы. Кроме того, центральным банкам проще работать в цифровизированной экономике.
- расширит инструменты фискальной политики, доступные регуляторам – например, позволят избежать «ловушки нулевых ставок». За счет программируемости и прозрачности CBDC регуляторам будет легче контролировать денежно-кредитную сферу. Более прозрачные данные платежных потоков повысят качество макроэкономической статистики.

⁷⁵ Анащенко Ф. Как и зачем центробанки создают цифровые валюты (CBDC) [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://forklog.com/central-bank-digital-currencies-cbdc-china-dcer/> (дата обращения: 18.06.2021)

– стимулирует использование местной валюты для оплаты товаров и услуг, что особенно актуально в странах, подверженных долларизации.

Коммерческая версия CBDC (только для банков) позволит снизить расчетные риски, обеспечить круглосуточный доступ к ликвидности для банков и сократить издержки при трансграничных переводах.

Интересно, что, в отличие от регуляторов, банковская отрасль по всему миру активно критикует идею внедрения CBDC. Эта позиция имеет достаточно простое объяснение: в настоящее время, хранение безналичных денег осуществляется именно в банках, расчеты производятся с помощью современной системы мобильных платежей, сопровождаемых значительными комиссиями. С внедрением национальных цифровых валют, их хранение предполагается напрямую в центробанке, минуя любой банк, что сопряжено с недополученной выгодой, последними. Кроме того, активное внедрение современных автоматизированных систем в финансовой сфере минимизирует участие человека в банковских процессах, что приводит к массовым сокращениям десятков тысяч рабочих мест.

Вышеперечисленные положительные свойства CBDC расцениваются криптовалютным сообществом, напротив, в качестве недостатков, вот два ключевых, из них:

- 1) контролируются монетарными регуляторами;
- 2) не имеют эмиссионного лимита, а значит, подвержены инфляции.

И это основные свойства, волнующие большинство пользователей криптовалют.

Стремление регуляторов к массовому принятию и к эмиссии CBDC в качестве одной из форм государственных денег, на современном этапе, достаточно неожиданно, так как всего несколько лет назад центробанки стран мира массово отрицали и запрещали криптовалюты.

Согласно отчету Bison Trails, на начало 2021 года около 80 % центральных банков изучают варианты использования государственных криптовалют⁷⁶ (рис. 8.1).



Рисунок 8.1 – Готовность центральных банков
к использованию криптовалют

Источник: BIS Innovation Hub work on central bank digital currency (CBDC) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm> (дата обращения: 18.06.2021)

В нашей стране первым государственным регулятором, обратившим внимание на активно распространившееся использование криптовалют во многих сферах, стал еще в 2014 году Центральный Банк Российской Федерации, который причислил виртуальные валюты к категории денежных суррогатов, выпуск которых запрещен на территории Российской Федерации⁷⁷. Уже в октябре 2020 года Центробанк России поменял позицию, заявив о концепции цифрового рубля, анонсировав, на конец 2021 представление прототипа платформы, а в 2022 году тестирование цифрового рубля.

Предполагается, что цифровой рубль будет представлять из себя уникальный цифровой код, хранящийся в специальном

⁷⁶ BIS Innovation Hub work on central bank digital currency (CBDC) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm> (дата обращения: 18.06.2021)

⁷⁷ Информация Центрального банка Российской Федерации от 27 января 2014 года «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткойн» [Электр. ресурс]. Код доступа: https://cbr.ru/press/PR/?file=27012014_1825052.htm (дата обращения: 18.06.2021)

электронном кошельке, и будет полноценным платежным средством, наравне с обычным рублем.

На фоне этого достаточно информативным выглядит отношение жителей России к внедрению цифрового рубля.

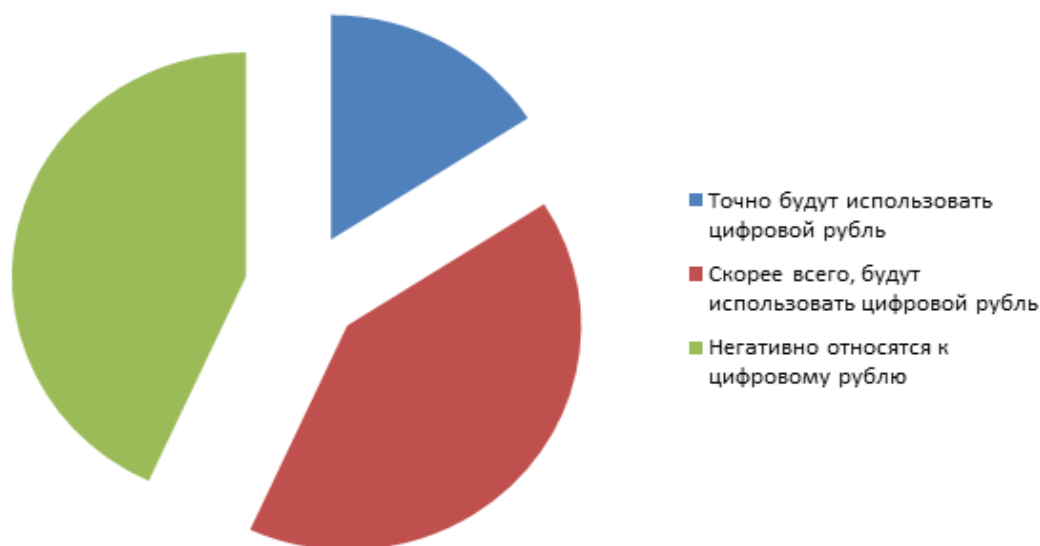


Рисунок 8.2 – Отношение граждан России к идее внедрения национальной цифровой валюты (цифровому рублю), %

Источник: Половина россиян хочет пользоваться цифровым рублем. Исследования Центра исследования финансовых технологий и цифровой экономики СКОЛКОВО-РЭШ. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.skolkovo.ru/news/polovina-rossiyan-hochet-polzovatsya-cifrovym-rublem/> (дата обращения: 18.06.2021)

Таким образом, не менее половины жителей России готовы использовать цифровой рубль, в качестве третьей, по счету формы национальной валюты (наряду с наличными и безналичными, электронными деньгами), в случае его появления. Это выяснилось в результате опроса, проведенного Центром исследования финансовых технологий и цифровой экономики СКОЛКОВО-РЭШ. Опрос проводился с 21 января по 10 февраля 2021 года среди 1,6 тыс. человек в 140 населенных пунктах не менее чем в 70 регионах России⁷⁸.

⁷⁸ Половина россиян хочет пользоваться цифровым рублем. Исследования Центра исследования финансовых технологий и цифровой экономики СКОЛКОВО-РЭШ. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.skolkovo.ru/news/polovina-rossiyan-hochet-polzovatsya-cifrovym-rublem/> (дата обращения: 18.06.2021)

Перечислим основные преимущества цифрового рубля:

- гарантирован Банком России и будет сохранен вне зависимости от банка, в котором обслуживается;
- защищен от рисков, связанных с отзывом лицензии банка или необоснованной блокировкой средств на счетах;
- сохранен при потере носителя, так как у каждого цифрового рубля будет свой уникальный номер;
- проста, скорость и дешевизна оплаты в электронной форме;
- для обслуживания цифрового рубля России не нужна международная межбанковская система передачи информации и совершения платежей SWIFT, от которой возможно глобальное отключение нашей страны по инициативе США и стран Запада;
- прозрачность денежных переводов на блокчейне;
- использование технологии распределенных реестров снижает коррупционную составляющую;
- снижение процента теневого оборота денежных средств, связанного с нелегальными заработками;
- транзакции с цифровым рублем проще и лучше отслеживаются по всей цепочке, что удобно для надзорных органов и регуляторов;
- цифровой рубль способен решить проблему «зарплатного рабства».

Но самым важным свойством цифрового рубля является возможность его использования в трансграничных платежах, что, с одной стороны приведет к расширению границ его использования, с другой стороны позволит использовать цифровой рубль в качестве инструмента для обхода международных санкций.

При этом, в условиях нарастания внешнего политического и экономического давления на российскую экономику, возможно, наряду с использованием цифрового рубля, отработать вопросы оборота криптовалют в пилотных регионах страны (например, в Республике Крым, Севастополе, и пр.), позволяющих предпринимателям комбинированное использование различных цифровых активов в финансовых операциях, в целях обхода внешних ограничений, в том числе, для привлечения капитала со стороны иностранных компаний (предложения Минэкономразвития РФ, поддержанные РСПП).

Согласно исследованиям РАНХиГС, к 2030 году компетенции 45,5 % работников в России будут неактуальны и им придется либо уйти с рынка труда, либо переобучаться. По мнению авторов, «рискам цифровизации и автоматизации» будут подвержены 20,1 млн. человек. Вероятным решением проблемы может стать введение налога на роботов (собранные средства можно направить на социальную помощь) или переход на четырехдневную рабочую неделю. Ситуация может стабилизироваться и без вмешательства государства, считают эксперты, поскольку процесс будет растянут во времени⁷⁹. Цифровое будущее уже наступает.

И в этом цифровом будущем, без активной роли в упорядочении, а также установлении приемлемых «правил игры» в сфере цифровой экономики со стороны государства, эти функции начинают реализовывать негосударственные структуры. Пример – РАКИБ (Российская ассоциация криптоэкономики, искусственного интеллекта и блокчейна), открыто заявляющая, что власть мешает развитию блокчейн-индустрии в России (интервью Ю. Припачкина от 25.01.2019, размещенное на ресурсе

⁷⁹ Кибераврал: роботы могут отобрать у россиян половину рабочих мест. Под «риск автоматизации» попадают больше 20 млн граждан, рассчитали в РАНХиГС. Известия. 10 сентября 2019. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://iz.ru/918814/anna-ivushkina/kiberavral-roboty-mogut-otobrat-u-rossii-an-polovinu-rabochikh-mest> (дата обращения: 18.06.2021)

ProMining, и пр.). Эти же структуры открывают сервисы для защиты инвесторов, пострадавших от действий мошенников на криптовалютном рынке (интервью Д. Душнова от 14.01.2019, размещенное на ресурсе Incrussia, и пр.). Активная позиция общественности имеет большое значение, при условии недопустимости подмены функции государства.

Дальнейшее игнорирование вышеперечисленных факторов не пойдет на пользу России. Успешная цифровизация экономики предложит государству, бизнес-сообществу, а также рядовым гражданам самую безопасную, на данный момент, форму денег и защищенную платежную систему со своей инфраструктурой. Цифровые валюты центробанков, в сочетании с регулируемым использованием криптовалют, расширят спектр платежных альтернатив, ускорят и удешевят международные денежные переводы. Причем, ускорение процессов грамотного регулирования рассматриваемой сферы деятельности даст стремительный импульс к развитию отечественной цифровой экономики, и, напротив, отказ от цифровизации может поставить Россию в невыгодное положение на мировой арене.

По словам Президента России В. В. Путина, формирование цифровой экономики – вопрос национальной безопасности, по значимости, сопоставимый с электрификацией страны в XX веке.

Глава 9

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ «УМНОЕ СЕЛО»

Развитие цифровизации в настоящее время можно наблюдать не только в секторе IT-технологий, ритейле, финансовых организациях и социальной сети. Активно цифровизируются отрасли реального сектора экономики, включая сельское хозяйство. Одна из концепций, в которой находит свое отражение представление о будущем развитии сельской местности и способах решения проблем развития сельских населенных пунктов посредством совершенствования информационно-коммуникационных технологий, является концепция «Умное село».

Изучая концепцию «умного села» невозможно не обратить внимание на исторические и политические предпосылки ее возникновения. Сегодня, в качестве основных факторов, способствующих активному развитию этой концепции, можно рассмотреть следующие. Первый – исторически обусловленный и связан с попытками решения проблемы экономической и инфраструктурной отсталости сельских территорий разных стран, необходимостью расширения их политических прав на основе форм местного самоуправления. Второй фактор – чисто технологический. Его репрезентация в общественной дискуссии тесно связана с представлениями о так называемой Четвертой промышленной революции и ее возможностях – интернете вещей,

больших данных, развития сетей с искусственным интеллектом и т. д. Следует отметить, что чаще всего именно этот фактор и освещается в большей степени.

Считаем необходимым в этой связи остановиться на первом аспекте. Одной из первых идею «умного села» («умной деревни») предложила Индия. Около 70 % населения страны живет в сельской местности. Выдвинутые Махатмой Ганди идеи «Ада-рашграм» (идеальная деревня) и «сварадж» (самоуправления, политической децентрализации и демократии участия) легли в основу уже современной программы премьер-министра Индии Нарендры Моди (2014 г.), предполагающей развитие сельских районов, расширение возможностей для социальной мобильности населения сельских общин⁸⁰. В частности, каждому члену парламента предложено координировать проект отдельного поселения, создав образцовое умное село. Примечательно, что вокруг программы объединяются многие общественные организации. Индийский фонд Eco-Needs Foundation проводит работу, направленную на сохранение окружающей среды, в частности решений проблем с питьевой водой, гигиеной, разработкой международной речной политики.

В той части, где создание «умных сел» направлено на решение проблем хотя бы частичного доступа населения к услугам, доступным городскому населению, концепция сопрягается с идеями рурбанизации, то есть распространения городских форм и условий жизни на сельские территории. Здесь хочется выделить две тенденции, которые могут быть противоречащими друг другу. Первая состоит в том, что на основе демократического представительства сельских сообществ в национальных органах власти и в международных структурах типа Европейского Парламента удастся решать проблемы отставания уровня

⁸⁰ Boda Ramesh. Concept of Smart Village and its Impact on Rurbanization // International Journal of Trend in Scientific Research and Development (ijtsrd), ISSN: 2456-6470, Volume-2 | Issue-3, April 2018, pp. 1948-1950

жизни, инфраструктурной обеспеченности населения сел и деревень, доступа к образованию, полноценному здравоохранению, социально-культурным благам.

Вторая же предполагает, по сути, новое видение политики субурбанизации, когда сельские территории, находясь в подчиненном положении по отношению к крупным мегаполисам, служат целям разгрузки их инфраструктуры. Бесспорно, это тоже актуальная задача, которой, однако, не должно подменять концепцию «умного села» созданием новых комфортных условий для обеспеченных горожан, работающих в крупных городах.

Интересен опыт европейских стран в «умном» использовании концепта «Умное село». Национальная программа сельского транспорта в Ирландии реализуется с 2002 г. и дает возможность местным сообществам получать услуги адресной транспортной мобильности в сельских районах страны. 17 транспортных координационных пунктов под маркой «LocalLink» работают по всей Ирландии, обеспечивая комплекс услуг: реагирующий на спрос транспорт общего пользования, специальные транспортные маршруты для уязвимых категорий населения. Создаются местные некоммерческие организации по планированию услуг транспортной мобильности. В 2018 г. Национальное управление транспорта распределяет на эти цели 14,3 млн Евро⁸¹. Естественно, что возможности адресной транспортной помощи расширяются с использованием технологии искусственного интеллекта, применением мобильных приложений, позволяющим оперативно реагировать на локальные запросы.

На международном уровне активному развитию концепции «умного села» способствует деятельность Европейского сельского парламента. Его главная цель – содействие выражению голоса села в Европе, помощь партнерству с гражданским обще-

⁸¹ Smart Villages and rural Mobility [Электр.ресурс]. Код доступа: <https://enrd.ec.europa.eu> (дата обращения 25.06.2021).

ством и правительствами. Важнейшее декларируемое направление – запуск «обратной спирали», позволяющей преодолеть нисходящую жизнеспособность сельских общин, связанную с оттоком населения, ослаблением местного производства. Провозглашается задача создания партнерств среди сообществ для соединения программ территориального планирования (которое во многом подчинено интересам крупных городов и чаще всего продолжает расширение высоко урбанизированных территорий) и сельского развития⁸².

В частности создается сеть SmartVillageNetwork, в которую входят на добровольной основе села, группы деревень и ассоциации. Реализуется программа Европейского транснационального сотрудничества для городов и поселков (URBACT). Под эгидой Европейской комиссии консорциум компаний реализует с 2017 г. пилотный проект «Умные эко-социальные деревни». Они будут включены в политику ЕС, что предполагает финансирование в объеме 2,4 млрд евро на внедрение «умных деревень» в Европе и 14,5 млрд Евро на развитие сельских регионов. Цифровые технологии в рамках этой программы не являются обязательным условием, чтобы стать населенному пункту «умным селом», но выступают инструментом, позволяющим стать сельским поселением более привлекательным, повысить качество жизни с использованием Интернета вещей, больших данных и иных решений⁸³.

Упомянутый выше второй фактор создания и реализации концепции «умное село» - технологический, чаще всего выдвигается в дискуссиях, обычно трактуется как главный. Необдуманное использование информационно-коммуникационных технологий может привести к искажению идей, описанных в

⁸² Европейский Сельский Манифест принятый на Втором Европейском Сельском парламенте, 4-6 ноября 2015 г., Шёрдинг. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://europeanruralparliament.com> (дата обращения 25.06.2021).

⁸³ Smart Eco-Social Villages. 28 February 2019. [Электр. ресурс]. Код доступа: <http://rurener.eu> (дата обращения 25.06.2021)

данной работе, когда раскрывались конкретные политико-экономические предпосылки концепции. В таком случае акцент смещается на технологии цифрового представления деятельности сельских поселений.

Так, в случае с опытом индийских умных сел отмечаются такие инструменты как управление рационом граждан, управление уведомлениями, уплата налогов и, например, координация молочных ферм на основе учета сбора молока, его продаж и оплаты⁸⁴. Естественно это увязывается с существующими системами распределения в стране на основе карточек идентификации личности, причем с дифференциацией по уровню бедности населения.

Смещение акцента на эту сторону концепции может привести к усилению интереса международных компаний – поставщиков оборудования и программных средств, повышению предложения со стороны операторов платежных систем и росту бюрократизации в координации функционирования таких поселений. К тому же может произойти унификация самих территорий в социально-культурном плане, стирание исторических и религиозных различий.

Интересным видится опыт России, а также стран бывшего СССР относительно предпосылок и разработок в направлении реализации данной концепции. Концепция «Умное село» не является столь распространенной как концепция «Умный город», сегодня можно представить лишь несколько примеров использования ее в практике: разработан и реализуется план строительства «Умного села» в Атбасарском районе Акмолинской области; в Ингушетии предложено реализовать инновационный проект «Умное село», пилотными проектами в 2021 году планируется охватить села в Азербайджане.

⁸⁴ Hegade M. R, Kuber S. R., Sathe P. P., Mote R. R., Bhosale R. R. Smart Village System // IJSTE – International Journal of Science Technology & Engineering. Volume 3. Issue 04. October 2016. Ss. 163-166. [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.academia.edu> (дата обращения 25.06.2021)

Анализ и обобщение представленных практик позволяет определить предпосылки важности и необходимости реализации данной концепции. Вывод также сделан о том, что ключевые особенности цифровизации сельских поселений на данных территориях рассматриваются с точки зрения системного подхода. Его использование позволило установить нормативно-законодательную базу цифровой трансформации российской экономики, включая сферу сельского хозяйства, отправным этапом формирования которой можно считать начало реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации», ведомственного проекта на 2019–2024 гг. «Цифровое сельское хозяйство»; определить характерные особенности концепции «умного села»; выявить организационно-экономические, технико-технологические и институциональные условия для создания «умных сел»; раскрыть преимущества, а также ограничения применения цифровых технологий в данной сфере.

В качестве основных предпосылок, обуславливающих необходимость реализации данной концепции, можно выделить следующие. Первая предпосылка заключается в необходимости модернизации аграрного производства, представляющего собой основную функцию сельских территорий. Первичность производственной функции сельских территорий можно объяснить несколькими фактами. Во-первых, отрасль сельского хозяйства представляет собой основной источник доходов для жителей сельской местности. Во-вторых, длительный период времени основным подходом к развитию сельских территорий оставался отраслевой, который был ориентирован на устойчивое развитие аграрного производства. В-третьих, усиление интереса к реализации данной функции сельской местности произошло в результате введения санкций со стороны стран Евросоюза, США, Австралии и других стран, актуализировав проблему продовольственной безопасности нашего государства. Данные факты не только находят свое отражение в современной аграрной политике России, в основе построения которой находится комплекс

основных нормативно-правовых актов, определяющих вектор развития отечественного аграрного производства.

Реализация значительного количества разнообразных функций от производственной, направленной на обеспечение продовольственной безопасности страны, до культурно-этнической, позволяет сделать вывод о ключевом назначении сельских территорий нашей страны, которое, по мнению ведущих социологов и политологов, заключается в поставке множества благ, не поддающихся стоимостной оценке⁸⁵. В то же время, выполняющие комплекс важных народнохозяйственных функций, наделенные значительным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, сельские территории сегодня испытывают дефицит современных технологий, которые содействовали бы их устойчивому социально-экономическому развитию.

Одной из ключевых предпосылок выступает и тот факт, что в селах значительными темпами стали развиваться негативные социальные явления, такие как бедность сельского населения, массовая безработица, что в конечном итоге сегодня привело к потере значительной части трудового потенциала сельских территорий в лице молодежи и более квалифицированных кадров. Факт кризисного состояния, в котором сегодня находятся сельские территории, подтверждается статистикой, характеризующей сельскую бедность во всех ее проявлениях. Для жителей сел недоступными стали многие культурно-бытовые, продолжают оставаться недоступными государственные услуги, в отличие от населения городов. Наиболее слабым звеном в сфере социальных услуг на селе остается здравоохранение. Недостаточное присутствие медицины в сельских населенных пунктах приводит к резкому ухудшению качества жизни сельчан, деградации социальной сферы сельских территорий. Согласно информации, представленной руководителем Счетной палаты РФ, из

⁸⁵ Хагуров А. А. Некоторые методологические аспекты исследования российского села // Социологические исследования. 2009. № 2. С. 95–101.

130 тыс. населенных пунктов только 45 тыс. представляют те или иные формы оказания медицинской помощи. Существенно отстают от городских сельские медицинские учреждения в плане оснащенности современным медицинским оборудованием, квалифицированными кадрами⁸⁶.

Представляя собой главную проблему, масштабы и проявления бедности в российских селах постоянно комментируются и широко освещаются в печати, находят свое отражение в базах статистических данных, а также в принятых на федеральном уровне целях по цифровизации населенных пунктов в сельской местности. К 2024 году в результате цифровизации планируются в 2 раза увеличить производительность труда на сельскохозяйственных предприятиях; в 1,5 раза сократить удельные затраты на администрирование аграрного бизнеса; более чем на 20 % снизить долю материальных затрат в себестоимости единицы получаемой сельскохозяйственной продукции; суммарный экономический эффект от цифровизации отрасли составит 4,8 трлн руб. в год⁸⁷.

В качестве важной предпосылки видится мнение и оценки исследователей, определяющие необходимость приложения значительных усилий, как со стороны органов государственной и местной власти, так и со стороны академического сообщества, по реализации комплексного подхода для достижения целей по внедрению цифровых технологий в социально-экономическую сферу отечественных сел.

Данная концепция имеет как свои плюсы, так и барьеры, существенно ограничивающие темпы ее реализации. Что касается положительных сторон, их сущность заключается в том, что цифровизация населенных пунктов в сельской местности позво-

⁸⁶ Козырева П. М., Смирнов А. И. Проблемы медицинского обслуживания в сельской местности // Гуманитарий Юга России. 2018. Том. 7. № 4. С. 33–49.

⁸⁷ Ахметов В. Я., Галикеев Р. Н. Перспективы социально-экономического развития сельских территорий в условиях цифровизации экономики // Вестник Евразийской науки. 2019. № 6. Том 11. С. 1–12.

лит кардинально изменить условия функционирования сельскохозяйственных организаций, увеличит число граждан, пользующихся онлайн государственными услугами, откроет доступ к дистанционному образованию сельского населения, предоставит широкие технические возможности удаленной работы и пр.

Ряд авторов, обосновывая необходимость комплексной цифровизации сел, считает данные технологии перспективными с точки зрения социально-экономического развития сельских территорий⁸⁸. Появление «умных сельских поселений» призвано не только обеспечить эффективное использование ресурсного потенциала АПК и сельских территорий, но также прогнозировать поведение сельских жителей с целью обеспечения их конкурентоспособного и безопасного развития и минимизации конфликтов внутри села⁸⁹.

В качестве ограничений массового использования цифровых технологий, как минимум, в краткосрочном периоде, выступают возможные отрицательные последствия, проявляющиеся в потере ряда существующих и появлении новых рабочих мест, изменение договорных отношений между субъектами агробизнеса, а также необходимость сохранения самобытности российских сел. Традиционно рассматриваемый путь решения проблем развития сельских территорий, основанный на ускоренной интенсификации сельскохозяйственного производства, в том числе и за счет информационно-коммуникационных технологий, требует доработки с точки зрения недопущения возникновения серьезных для сельских территорий экономических, социальных и

⁸⁸ Кудряшова Ю. Н. Цифровые технологии приходят в сельское хозяйство // Развитие агропромышленного комплекса в условиях цифровой экономики: сборник научных трудов. Кинель: РИО Сам ГАУ, 2019. 195с. С. 41–44; Воронин Б. А., Лоретц О. Г., Митин А. Н., Чупина И. П., Воронина Я. В. К вопросу о цифровизации российского сельского хозяйства (обзор информационных материалов) // Аграрный вестник Урала. 2019. № 2(181). С. 46–52

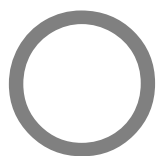
⁸⁹ Семенов С. Н., Алиева Д. М. Глобальные вызовы и ограничения в системе развития социального пространства АПК и сельских территорий как важнейшего ресурса его конкурентоспособности [Электр. ресурс]. Код доступа: www.iaqpran.ru (дата обращения 25.06.2021).

экологических противоречий. Статистические данные подтверждают более низкий, по сравнению с городской местностью, процент использования интернета в сельских территориях. В качестве основных причин выступают: значительная доля пожилых людей, не имеющих соответствующего образования и необходимого оборудования, низкие доходы сельского населения, интересы общения, недостаточный уровень развития соответствующей инфраструктуры сельских территорий; слабая информированность участников процесса производства сельскохозяйственной продукции о передовых технологиях. В то время как внедрение концепции основывается на внедрении новых технологических решениях в области информационно-коммуникационных технологий, возможностей Четвертой промышленной революции. Вместе с этим они не должны становиться самоцелью в конкретных решениях, но должны служить инструментами повышения социально-экономических решений в территориальном планировании.

В заключение следует отметить, что идеи «умного села» должны использовать принципы территориально самоуправления, которые повышали бы социально-политический статус сельских жителей, в частности, в решении вопросов планирования и хозяйственного использования местных территорий, соблюдение примата интересов местных сообществ перед интересами бизнеса, в том числе в обеспечении экологической безопасности. В этой связи можно использовать опыт эко-деревень европейских стран. Сюда относятся такие решения как производство возобновляемой энергии (прежде всего, биомассы, ветра и солнца) и распределение (районные сети, подземные электропроводки и т. д.), короткие цепочки поставок, включая новые рынки сбыта для биоэкономики; и лесная инфраструктура, экономичные общественные системы ирригации, очистки и снабжения.

Задачи комплексного развития сельских территорий должны увязываться с долгосрочными задачами аграрной политики таким образом, что определение векторов развития сельскохозяйственного производства, вовлечение земель в оборот, новое строительство должно регламентироваться на местном уровне с сохранением традиционной специализации территорий и максимального использования потенциала местной занятости.

КРАУДСОРСИНГОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ И РОБОТИЗАЦИЯ – ЦИФРОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ



Одним из актуальных направлений развития государственного и муниципального управления в настоящее время стало инициативное бюджетирование, позволяющее гражданам самим участвовать в распределении средств региональных и местных бюджетов. Оно развивается во всем мире. Первой практикой использования инициативного бюджетирования стала разработанная Всемирным банком и запущенная в 2007 году Программа поддержки местных инициатив⁹⁰. В настоящее время подобные программы реализуются во многих странах и в различных регионах России, среди которых Ставропольский край, Кировская и Тверская области, Республика Башкортостан, Волгоградская область и другие.

Один из основных принципов инициативного бюджетирования - массовость участия населения в определении приори-

⁹⁰ Вагин В. В. Основные итоги и направления развития инициативного бюджетирования в России [Электр. ресурс]. Код доступа: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Events/Forum/Vagin-6December-converted.pdf> (дата обращения 23.04.2021)

тетных для реализации проектов. Существуют различные технологии выявления, какие именно из них надо реализовывать, но увеличение числа лиц, участвующих в таком выборе во многом зависит от удобства знакомства с информацией и проведения голосования, что предполагает использование цифровых технологий – краудсорсинга. Этот термин используется уже более десяти лет, в переводе с английского состоящее из двух слов «толпа» и «источник» и введенное Марком Робинсоном и Джеффом Хоу в июне 2006 года.

Согласно Джеффу Хоу, краудсорсинг – это действие, посредством которого организация или учреждение перенаправляет часть функций, которые когда-то выполнялись сотрудниками, и виртуально делегирует их неопределенной группе людей через Интернет⁹¹. Краудсорсинг – это своего рода интерактивное движение, в котором человек, учреждение, некоммерческая ассоциация или организация предлагает собрать людей разных специальностей посредством адаптируемого открытого ресурса с целью выполнения ряда действий по принятию управленческого решения⁹². В настоящее время подобную функцию все в большей мере начинают выполнять социальные сети, так как позволяют организациям охватить более широкую аудиторию быстрее, дешевле и эффективнее, чем, когда-либо прежде.

Краудсорсинг активно используется в бизнесе. Самыми их распространенными примерами таких компаний являются: Coca-Cola, Anheuser-Busch (AB), Unilever, General Mills (GenMil), Nokia и т.д.⁹³

В российской практике успешным примером использования и внедрения краудсорсинга является Сбербанк России.

⁹¹ Schenk E. and Guittard C. Towards a characterization of crowdsourcing practices. Journal of Innovation Economics & Economics. 2011. Vol. 7. No. 1, pp. 93-107.

⁹² Rick G. Crowdsourcing: an old idea amplified by modern technology [Электр.ресурс]. Код доступа www.onespace.com/blog/2016/03/crowdsourcing-old-idea-amplified-by-technology/ (дата обращения 24.04.2021).

⁹³ Ikediego, H. O., Ilkan, M., Abubakar, A. M. and Victor Bekun, F. (2018), «Crowdsourcing (who, why and what)», International Journal of Crowd Science, Vol. 2 No. 1, pp. 27-41. <https://doi.org/10.1108/IJCS-07-2017-0005>

В 2010 году благодаря использованию идей собственных сотрудников он получил 1 миллиард рублей экономии, а в 2011 г. – уже в 7 раз больше. Причём в 2011 г. авторы самых креативных предложений получили 8,1 миллионов рублей в качестве вознаграждения, а номинантам и победителям конкурсов Сбербанк выплатил 15 миллионов рублей⁹⁴.

Длительную историю использования краудсорсинговых платформ имеют Москва и Республика Татарстан.

Краудсорсинговая платформа crowd.mos.ru для жителей Москвы активно реализуется с 2014 года. На этой базе выдвигались темы, по которым жители Москвы могли выдвигать свои идеи, а также проголосовать за лучшие предложения. В рамках краудсорсинговой площадки были реализованы 17 крупномасштабных проектов, более 145 тысяч граждан приняли участие в голосовании, около 92 тысяч было зарегистрировано идей и 2800 предложений были избраны для дальнейшей реализации в рамках проектов.

На портале услуг Республики Татарстан (uslugi.tatarstan.ru) весной 2012 г. появился сервис «Народный контроль», охватывающий свыше 20 направлений от экологии до исправления ошибок в названиях и надписях. Важной отличительной особенностью этого проекта является наличие Указа Президента Республики Татарстан «О государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль» № УП-408 от 1 июня 2012 г., обязывающего практически все органы власти в республике реагировать на поступающие заявки. Благодаря этому Татарстан стал одним из первых регионов России, где деятельность органов власти поставлена под открытый общественный контроль⁹⁵.

В Волгоградской области краудсорсинговая платформа используется для реализации инициативного бюджетирования

⁹⁴ Насыров И. Р., Савельев И. Л. Технологии краудсорсинга в государственном управлении // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2012. Т. 154. № 6. С. 94-104.

⁹⁵ Там же.

(портал budget4me-34.ru «Программа поддержки местных инициатив Волгоградской области»). Этот портал предусматривает голосование населением за лучшие проекты по благоустройству муниципальных территорий. На сайте можно ознакомиться с регламентирующей документацией, изучить информацию архива проектов начиная с 2021 года, и непосредственно проголосовать за интересующий проект. Также платформа предусматривает регистрацию участников в качестве заявителя или организатора инициативного бюджетирования. При желании поучаствовать в голосовании гражданину необходимо пройти первичную регистрацию с помощью введения своего номера мобильного телефона, после чего предоставляется возможность ознакомиться со всеми представленными для голосования проектами.

При знакомстве с интересующим проектом можно ознакомиться с первичной информацией, о проектах представленной в разделе, в которую входят: сроки реализации проекта, объем требуемых средств, сфера деятельности, численность благополучателей, а также описание самого проекта и место его реализации. Это позволяет в короткие сроки изучить проекты и выбрать наиболее интересующий проект.

Таким образом, краудсорсинг представляет собой информационную технологию, которая в свою очередь позволяет жителям соответствующего муниципального образования предлагать свои идеи на проблемную тему, давать обратную связь, а также обеспечивает возможность дорабатывать и выбирать из предложенных вариантов лучшие. Для повышения уровня включённости граждан в процесс принятия управленческих решений, значимых на региональном уровне, рационально использовать и внедрять практику краудсорсинг – платформы и при решении иных вопросов. Такая практика будет способствовать также повышению открытости деятельности органов государственной власти, что имеет прямую связь с уровнем доверия граждан.

Публичность диалога при краудсорсинге или на электронных площадках, разработанных с целью коммуникации граждан с органами власти, является осязаемым импульсом для принятия конструктивных мер по вопросам, поднимаемым гражданами. Высокая степень внедрения информационных техноло-

гий в деятельность органов власти позволяет интегрировать подобные инструменты с системами электронного документооборота, что способствует оперативности реагирования и организации четкого внутриведомственного контроля над ответами на обращения граждан⁹⁶.

Взаимодействие органов власти и гражданского общества во многом теряет свою эффективность без использования цифровых технологий. Но они важны и для оптимизации деятельности государственных и муниципальных служащих. Покажем это на примере реализации инициативного бюджетирования, дорожная карта которого с привязкой к месяцу реализации приведена в таблице 10.1.

Таблица 10.1 – Дорожная карта реализации инициативного бюджетирования

Месяц	Административный блок	Бюджетный блок
февраль		свободные средства в бюджете
март	информационная компания и набор; жеребьевка в бюджетную комиссию (2 половина марта – 1-я половина апреля)	
апрель	заседание бюджетной комиссии	
май	(1–2 раза в неделю), задача: выполнение задач проекта; выработка общего решения комиссии по расходованию средств; обучение	
июнь	заседание рабочей группы, задача: согласование проектов внутри администрации; сопровождение и обсуждение деталей проектных смет и документации, координация деятельности различных отделов и комитетов для включения инициатив в проект бюджета города	бюджеты профильных комитетов, задача: подготовка бюджетной заявки от профильного комитета, в которой содержатся выдвинутые инициативы членов бюджетной комиссии
июль		проект бюджета города на будущий год
август		
сентябрь		
октябрь		
ноябрь	Принятие бюджетной заявки (срок выполнения октябрь – ноябрь)	Принятие бюджета/исполнение бюджета
Источник: составлено автором на основе Шульга И. Е., Вагин В. В. и другие Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М., Алекс, 2017. 124 с.		

⁹⁶ Насыров И. Р. Указ. соч.

Цифровизация позволяет повысить эффективность реализации административного блока за счет роботизации. Дорожная карта в таблице 10.1 разработана на основе общих принципов реализации процессов инициативного бюджетирования, однако стоит отметить, что при переносе данного механизма на отдельные регионы, происходит определенного рода модернизация, которая зачастую искореняет часть этапов из административного блока. Его продолжительность является, с нашей точки зрения, излишней, что также наталкивает на необходимость внедрения дополнительных механизмов для оптимизации процесса государственных и муниципальных служащих, вовлеченных в этот процесс.

В век современных технологий на этапе цифровизации большинства процессов, как в сфере бизнеса, так и государственных органах, иррациональным выглядит трата времени на очную доставку документов, а также ряд операций по обработке, анализу и отбору на соответствие требованиям из перечня документов. Как результат увеличивается время исполнения, следовательно, сокращается производительность труда государственных служащих. Помимо этого, стоит учитывать нагрузку на государственных служащих в процессе их работы. Важно помнить, что реализация и отбор проектов инициативного бюджетирования является не основной и единственной обязанностью участников конкурсной комиссии и других задействованных работников, следовательно, существует вероятность совершения ошибок или некорректного осуществления тех или иных действий. Как следствие, потенциальным консервативным и экономически невыгодным решением подобных перегрузок может быть временный наем дополнительного персонала, либо привлечение сторонних консультантов.

Стоит учитывать, что введение дополнительной единицы в штат, либо наем на неполную ставку, требует комплектации полноценного рабочего места. Примерный перечень и стои-

мость необходимых основных и малоценных средств в минимальной требуемой для этого комплектации представлен в таблице 10.2. Кроме этого, необходимы выплаты заработной платы и налоговых отчислений.

Таблица 10.2 – Перечень основных средств

Наименование	Количество (шт.)	Стоимость за 1 ед. (руб.)
21.5» Моноблок HP 200 G3 [3VA59EA] Intel Core i5 8250, DDR4 8Гб, 1Тб, 256Gb (SSD), Intel UHD Graphics 620, Windows 10 pro	1	47 587,00
МФУ HP Color LaserJet Pro MFP M180n	1	20 000,00
Неисключительные (пользовательские) лицензионные права на программное обеспечение – MicrosoftOffice 2019 для дома и бизнеса	1	17 000,00
Стол	1	6 539,00
Тумба офисная	1	4 031,00
Клавиатура Logitech K380 Multi-Device Black Bluetooth	1	3 348,00
Мышь Logitech M590 Multi-Device Silent Graphite USB	1	2 460,00
Телефон Alcatel T56	1	1 300,00
Неисключительные (пользовательские) лицензионные права на программное обеспечение – Антивирус Касперского на 24 компьютера	1	833,33
Кресло офисное	1	8 000,00
Итого		111 098,33
Источник: составлено автором.		

Цифровая экономика предполагает роботизацию части трудовых функций. Автоматизация, обычно описываемая как выполнение технических процедур без необходимости человеческого вмешательства, является одним из важных аспектов в контексте оцифровки этого процесса.

Для детального понимания возможности автоматизации государственных услуг рассмотрим технологию RPA. Она существует уже несколько лет, но есть несколько важных характери-

стик, которые привели к более сильному развитию данной области в последние годы и которые должны учитываться при формировании термина RPA:

— RPA не обязывает использовать совершенно новые программные системы для полной автоматизации своих рабочих процессов, а скорее оптимизирует уже существующие алгоритмы их реализации.

— основная идея RPA заключается в копировании основных механических действий человека в пользовательских интерфейсах программной системы и дальнейшем выполнении этих действий без трудозатрат человека⁹⁷.

В целом RPA технологии определяются как роботизированная автоматизация процессов, это технология, которая использует заранее заданную логику действий, установленные правила и структурированные данные для автоматизации рутинных действий человека.

Существуют типичные задачи в государственном управлении, которые могут быть решены с помощью приложений RPA. Простые программные роботы могут, например, выполнять следующие задачи, которые особенно актуальны для органов государственной власти:

- Заполнение электронных форм, например, внесение данных в реестры;
- Чтение и запись в базах данных, например, актуализация рабочей информации;
- Извлечение данных, например, из электронных заявок;
- Создавайте отчетов, например, обзоры завершенных дел, рассмотренных за один год в одном или нескольких органах, для сравнения производительности;
- Интеграция данных из различных информационных систем;

⁹⁷ Madakam S., Holmukhe R. M., Jaiswal D. K. The future digital work force: robotic process automation (RPA) // JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management. 2019. T. 16. <https://doi.org/10.4301/S1807-1775201916001>

- Выполнение необходимых вычислений по заданным правилам;

- Доступ и обработка электронной почты и т.д.⁹⁸

Отметим основные плюсы внедрения и использования RPA в государственных органах:

1. Автоматизированный сбор данных из бумажных документов: как известно, большинство документов и процессов требуют бумажного заполнения и физической подписи вышестоящих лиц на документе, что несомненно, тормозит процесс запуска того или иного действия. Далее государственному служащему необходимо вносить уже подписанный документ в соответствующую базу данных, что требует большого количества временных и трудовых затрат.

Подход, основанный на RPA, с использованием метода оптического распознавания символов (OCR) может быть использован для автоматического извлечения данных из бумажных документов, бланков заявок и внесения их в систему обработки данных. В то же время основанные на OCR подходы работают достаточно эффективно и результативно, что способствует значительной экономии ресурсов.

При этом существуют определенные риски: автоматизированное извлечение данных может привести к неправильным данным в зависимости от качества представления их в анкете – заявке. Если данные написаны от руки, то вероятность ошибки при автоматическом извлечении выше. Однако в любом случае данные должны будут контролироваться человеком, чтобы избежать их ошибочного сбора.

2. Автоматизированное преобразование данных: все больше и больше государственных услуг становятся доступными через Интернет и соответствующие формы заявок могут быть заполнены и представлены в электронном виде. Однако

⁹⁸ Aguirre S., Rodriguez A. Automation of a business process using robotic process automation (RPA): A case study // Workshop on engineering applications. Springer, Cham, 2017. С. 65–71.

иногда данные, представленные гражданами, необходимы в различных прикладных системах государственной службы с различными базовыми схемами баз данных. Следовательно, процедуры их преобразования необходимы для подготовки передачи данных гражданина во все соответствующие подключенные системы. В этом контексте RPA может трансформировать и готовить данные для различных систем⁹⁹.

3. Автоматизированная интеграция процессов: RPA также может поддерживать более эффективное исполнение административных процессов путем автоматического запуска следующей задачи в процессе или передача задач организационному подразделению, которое должно в дальнейшем работать над ним, чтобы свести к минимуму время ожидания. RPA может выполнять аналогичные функции, но может делать это в нескольких приложениях. Например, предположим, что несколько коллег по электронной почте отправляют отчеты о расходах одному человеку. Затем этот человек отвечает за консолидацию отчетов в Excel, запуск нескольких различных форматов и внесение изменений на основе некоторых простых правил. Можно автоматизировать весь этот процесс, а не только консолидацию в Excel.

Существуют несколько видов RPA роботов:

1. Программируемые RPA роботы, которым программисты должны вручную определить правила, в дальнейшем которые будут реализованы;

2. Самообучающиеся RPA роботы, которые используют исторические и текущие данные, чтобы узнать, как пользователь взаимодействует с программной системой и имитирует взаимодействие для выполнения задач автоматически;

3. Когнитивные RPA роботы, которые могут изучать правила из структурированных и неструктурированных данных¹⁰⁰.

⁹⁹ Беломытцев И. О. Особенности внедрения решений, основанных на роботизированной автоматизации процессов (RPA) в России // Инновационная наука. 2019. № 4. С. 20–22.

¹⁰⁰ Syed R. et al. Robotic process automation: contemporary themes and challenges // Computers in Industry. 2020. Т. 115.

Когнитивная автоматизация (также называемая интеллектуальной автоматизацией) – это развивающаяся область, которая дополняет инструменты RPA возможностями искусственного интеллекта (AI), такими как оптическое распознавание символов (OCR) или обработка естественного языка (NLP). Когнитивная автоматизация – это будущее RPA. Она работает как со структурированными, так и с неструктурированными данными, включая большие текстовые отчеты.

При расширении объемов инициативного бюджетирования в скором времени могут возникнуть проблемы нехватки кадров среди государственных служащих, работающих с проектами, а также излишней перегрузки уже имеющегося персонала. Поэтому в качестве решения данной проблемы, необходимо рассмотреть возможность внедрения технологии RPA роботов в процесс инициативного бюджетирования.

Анализ рынка компаний, занимающихся разработкой и внедрением роботизации процессов, одно из лидирующих мест среди зарубежных и российских разработчиков занимает ElectroNeek Robotics. Компания ElectroNeek Robotics основана в 2018 году, и уже в 2019 году стала партнером таких крупных IT представителей как Microsoft и Nvidia. 20 апреля 2020 года продукты ElectroNeek Robotics были включены в единый реестр российских программ для электронно-вычислительных машин и баз данных (приказом Минкомсвязи РФ)¹⁰¹.

Основными преимуществами использования продукта ElectroNeek Robotics являются:

1. Приобретение лицензии исключительно платформы разработчика ElectroNeek Studio IDE;
2. Возможность бесплатной разработки неограниченного количества роботов на базе ElectroNeek Studio IDE;
3. Адаптивность роботов к изменениям (возможность корректировки действий);
4. Простой в использовании визуальный конструктор;

¹⁰¹ Официальный сайт компании Electroneek. Код доступа: <https://electroneek.ru/about-us/> (дата обращения 01.02.2021).

5. Возможность настройки робота лицами, не имеющими навыков программирования.

В случае отсутствия необходимости разработки многоплановых роботов возможен вариант использования узконаправленных продуктов. Оптимальным инструментом оптимизации работы государственных служащих в процессе проведения процедуры принятия, обработки документации по проектам инициативного бюджетирования является ElectroNeek Documents Hub. Данный инструмент обладает интуитивным интерфейсом, не требует углубленных знаний программирования, а также базируется на графическом методе разработки. Он способен автоматически обрабатывать данные из отсканированных документов, как в локальных, так и в онлайн –системах.

Основные плюсы использования ElectroNeek Documents Hub:

- вносится плата исключительно за лицензию на сотрудника, который будет заниматься непосредственно разработкой процессов (за работа плата не вносится);
- простота использования («одно окно» для всех видов документов): с помощью данного программного продукта возможна загрузка документов, конвертация их в любой удобных редактируемый формат. Также возможно распознавание и сопоставление данных, удаление дублированной информации;
- интеграция: с помощью встроенных инструментов интеграции, возможен перенос данных из одного приложения в другое.

Также с помощью программного продукта компании ElectroNeek можно упростить и сократить время заседания конкурсной комиссии, а также максимально сократить вероятность проявления «человеческого фактора» относительно проектов-конкурсантов. Для этого рационально использовать ElectroNeek Productivity Analytics. Данный продукт способствует сокращению времени, затраченного на анализ и систематизацию информации, а также представлению полученных результатов в графическом виде.

Рассмотренный процесс автоматизации способствует повышению эффективности деятельности государственных органов не только в области инициативного бюджетирования, но и в других направлениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цифровая экономика представляет собой хозяйственную «деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»¹⁰².

Она охватывает все стороны жизни, в том числе и государственное управление. Реализация Федерального проекта «Цифровое государственное управление»¹⁰³ должно обеспечить полный переход к удобному электронному взаимодействию граждан и государства. Для этого будут реализованы:

- реестровая модель, экстерриториальность, механизм проактивности при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме,
- механизмы обратной связи государственных и муниципальных органов с гражданами и организациями,

¹⁰² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Указ Президента РФ от 09.05.2017 года № 203 [Электр. ресурс]. Код доступа: www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения 10.07.2021).

¹⁰³ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». Утверждено президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС Консультант-Плюс

- преимущественно электронный юридически значимый документооборот,
- механизмы автоматизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления,
- межведомственный информационный документооборот,
- развитие инфраструктуры электронного правительства.

Помимо повышения качества предоставления услуг, это позволит сократить затраты на выполнение функций государственного и муниципального управления, причем как стоимостные, так и трудовые.

Реализация этих направлений позволит решать такие проблемы развития российского общества как:

- недостаток или сильный дефицит квалифицированных кадров в сфере разработки и применения цифровых технологий;
- состояние и неравномерность обеспечения территорий страны информационной инфраструктурой с определением степени цифрового неравенства между городом и селом, федеральным центром и муниципальными образованиями;
- медленные темпы развития цифровых технологий в государственном и муниципальном управлении в сравнении с процессом внедрения и реализации цифровых технологий в бизнесе, в сфере социально-экономических отношений;
- отсутствие нормативной правовой базы регулирования вопросов цифровизации;
- вопросы доступа к личным данным и защиты информации;
- технологическое отставание от иностранных конкурентов;
- уровень цифровой грамотности населения и т.д.
- разный уровень готовности регионов и муниципальных образований к внедрению цифровых технологий, имеется в виду

финансовая, технологическая и кадровая готовность, можно даже говорить о сильных диспропорциях, которые связаны с разным уровнем развития территорий, в том числе и в сфере образования, подготовки кадров, цифровой грамотности населения и т.п.;

– неполное обеспечение, а иногда и полное отсутствие нормативно-правовой базы по пониманию, внедрению и использованию цифровых технологий в разных сегментах экономики и сферы жизнедеятельности, что приводит к замедлению процесса включения и участия в национальных, федеральных и региональных проектах;

– проблемы доступа к личным данным, с одной стороны, и обеспечение приемлемого уровня защиты информации, с другой стороны, когда доступность и коррупционность процессов использования цифровых технологий выходят на новый технологический уровень и требуют соблюдения всех правовых и этических норм.

В монографии показано, какие меры предпринимаются для преодоления указанных проблем. Это обеспечит:

- ✓ увеличение темпов цифровой трансформации государственного и муниципального управления;
- ✓ повышение эффективности расходов в сфере цифровой экономики;
- ✓ повышение качества данных и развития информационных систем;
- ✓ формирование необходимой нормативно-правовой базы;
- ✓ повышение уровня финансовой, технологической и кадровой готовности регионов и городов;
- ✓ развитие современной системы управления, отвечающей вызовам «нового» времени;
- ✓ повышение конкурентоспособности на экономических рынках, в том числе работ и услуг.