

Цифровизация в муниципальном и государственном управлении

И.С. Волков, Д.В. Реут

Аннотация — Цифровизация проникла во все сферы общественной жизни, а пандемия коронавирусной инфекции лишь усилила данную тенденцию.

Представлен анализ статистических данных за 2019-2021 гг. на предмет выяснения степени выполнения планов реализации национальных проектов в области цифровой экономики Российской Федерации. На основании проведенного анализа выделены основные проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются государственные институты при реализации национальных программ. Рассмотрено влияние связанных с пандемией ограничений на ускорение цифровизации России. Полученные результаты свидетельствуют о следующем.

В настоящее время в стране формируется увеличение спроса на цифровые технологии. Данный процесс сталкивается с определенными сложностями. Рейтинг РФ интеграции технологий в бизнес международного индекса цифровой экономики и общества в целом отстает от соответствующего показателя стран ЕС. Помимо недостаточных и неравномерных темпов технологических изменений, отсутствия необходимых цифровых навыков у сотрудников и населения, эффективность цифровой трансформации значительно уменьшается вследствие непонимания государственными служащими ценности, сути цифровой трансформации и ее инструментов, а также нарастающей во времени эффективности цифровой трансформации.

В результате ряд проектов государственных программ оказывается невыполненным. В частности, это связано с неравномерностью выделения бюджетных средств в течение финансового года. Наблюдается изменение номенклатуры проектов в составе программ, что может указывать на проблемы в планировании, координации, а также реализации проектов и программ в целом.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровая трансформация, национальная программа, эффективность.

1. ВВЕДЕНИЕ

В утвержденном правительством РФ документе «Программа развития цифровой экономики в Российской Федерации до 2035 года» была поставлена задача увеличения спроса на информационные технологии. Она выражена следующим образом: «сформировать систему мер поддержки и стимулирования, обеспечивающую мотивацию субъектов экономической деятельности к цифровым инновациям и исследованиям в области цифровых технологий». Данная программа направлена на повышение конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса (далее – МСБ), инструментом чего станет внедрение и развитие цифровых технологий, а именно – развитие инновационного малого и среднего предпринимательства в сфере цифровой экономики [2]. Несмотря на утвержденные государственные программы и национальные проекты цифровизации и бурное развитие цифровых технологий, РФ сегодня является относительно скромным игроком в мировой экономике данных. Так, в начале 2019 года количество активных пользователей сети интернет в России достигло 95 миллионов человек [4]. Это больше, чем в любой другой европейской стране, но наш рейтинг интеграции технологий в бизнес международного индекса цифровой экономики и общества оказался ниже, чем у всех стран Европейского союза (ЕС), и едва превысил соответствующий показатель Бразилии или Турции. В большинстве регионов РФ отсутствует понимание единых правил работы с данными, а также преимуществ и проблем, связанных с обработкой и анализом данных. Во время пандемии эти проблемы вызвали несбалансированное развитие отдельных аспектов цифровой экономики из-за острой нехватки квалифицированных ИТ-специалистов, неравного доступа к цифровым сервисам и фрагментарной интеграции цифровых технологий по всей стране. Правительством Российской Федерации недавно была принята Национальная программа развития цифровой экономики, которая указывает на амбициозное стремление России стать лидером цифровых технологий. Четкая, гибкая и всеобъемлющая политика в отношении данных - ключ к достижению этой цели. Отчасти концепция развития цифровых технологий была изложена в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», рассчитанной на 2020-2024 годы [6]. Несмотря на важность программы, ее реализация сталкивается с серьезными трудностями. В частности, по итогам первого квартала 2020 года полностью было достигнуто лишь 6 показателей из 231 запланированных. Около 150 показателей отклонились

Волков И.С., аспирант МИФИ, аналитик отдела развития и сопровождения партнерских сервисов ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк» (e-mail: vis005@campus.mephi.ru).

Реут Д.В., профессор ВИШ МИФИ, профессор кафедры экономики и организации производства МГТУ им. Н.Э. Баумана (DVReut@mephi.ru).

от заданных сроков в процессе реализации, а почти 30% (66 показателей) – признаны невыполненными, Они распределены по ключевым 74 направлениям следующим образом [1]:

- Нормативное регулирование цифровой среды – не выполнено 9 проектов;
- Информационная инфраструктура – не выполнено 11 проектов;
- Кадры для цифровой экономики – не выполнено 10 проектов;
- Информационная безопасность – не выполнено 13 проектов;
- Цифровое государственное управление – не выполнено 20 проектов.

Также следует выделить непоследовательность выделения денежных средств и неравномерность их расходования (исполнения бюджета) в течение года. Так, согласно заявлению министерства финансов, по состоянию на 1 августа 2021 года исполнение расходов – 16,7% – зафиксировано по национальному проекту «Цифровая экономика Российской Федерации» [7]. Однако уже по итогам 2021 года Минфин отчитался об исполнении национальной программы на 95,8% от планового значения [8]. Также в уже утвержденный план национальной программы на 2022 год по поручению правительства решили включить три новых федеральных проекта, при том, что финансирование утверждено на три года на определенный список проектов (см. Рисунок 1). Такое неравномерное расходование бюджетных средств, а также изменение списка утвержденных проектов может свидетельствовать о проблемах в планировании и реализации программ.



Рисунок 1 График расходов федерального бюджета на реализацию национальной программы "Цифровая экономика".

Одной из главных задач, стоящих перед правительством РФ, является цифровизация услуг, оказываемых государством. Формированию цифрового правительства препятствует низкая цифровизация услуг и отсутствие решений на основе данных, особенно в контексте «умных городов» и «цифровых регионов». Отсутствие взаимодействия между разными уровнями власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приводит к несбалансированности в использовании

цифровых технологий. Большинство муниципалитетов не имеет достаточных средств для финансирования проектов по цифровизации и полагается на региональные и федеральные взносы.

Россия также отстает от стран-участниц Международной Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в оцифровке своих баз данных. Крайне важно выстроить работающую модель управления и развития, чтобы преодолеть названные структурные проблемы и обеспечить соблюдение требований совместимости, а также преодолеть цифровую пропасть между региональными центрами и периферией.

Существенными угрозами являются проблемы безопасности и конфиденциальности данных. Вспышка COVID-2019 обострила эти «цифровые вызовы», увеличив риск негативного сценария, который может привести к усилению неравенства между ветвями региональных властей с точки зрения внедрения цифровых технологий. На рисунках 2 и 3 представлены данные о доступности широкополосного интернета в государственных учреждениях РФ. Согласно представленным данным, некоторые регионы России обеспечены высокоскоростным интернетом менее чем наполовину.

Отсутствие доступа к высокоскоростному интернету для граждан и бизнеса не позволяет качественно реализовывать возможности по цифровизации бизнеса. Соответственно возникает задача как федерального, так и регионального правительства принять меры к интенсификации работ по обеспечению доступа к высокоскоростному интернету для всех граждан и организаций на всей территории Российской Федерации.

Регионы	% государственных органов со скоростью передачи данных не менее 2 Мбит / с, в общем количестве организаций, 2018 г.
Республика Коми	97,0
Москва	90,7
Санкт-Петербург	82,4
Московская область	80,1
Тульская область	77,5
Ханты-Мансийский автономный округ	77,3
Тамбовская область	75,6
Калининградская область	75,2
Ленинградская область	74,3
Ярославская область	72,9

Рисунок 2. Данные государственных субъектов РФ со скоростью передачи данных не менее 2 Мбит/с для государственных учреждений [5]

Регионы	% государственных органов со скоростью передачи данных не менее 2 Мбит / с, в общем количестве организаций, 2018 г.
Чеченская Республика	51,0
Забайкальский край	50,1
Камчатский край	49,9
Республика Саха (Якутия)	49,5
Курганская область	47,4
Республика Калмыкия	46,6
Магаданская область	46,3
Республика Бурятия	44,7
Республика Тыва	42,1
Чукотский автономный округ	23,6

Рисунок 3. Данные 10 субъектов Российской Федерации со скоростью передачи данных не менее 2 Мбит/с для государственных учреждений [5].

Способность правительства поддерживать надежность своих стандартных услуг, а также быстро разрабатывать и запускать новые службы экстренной помощи и поддержки, необходимые в связи с глобальной пандемией, имеет решающее значение для поддержания стабильности. Инициативы онлайн-взаимодействия, возглавляемые правительствами, могут помочь людям справиться с кризисом и улучшить реакцию правительства. В России следует ускорить запуск полностью цифровых государственных услуг для населения, таких, как оформление, получение и замена всех документов через личный кабинет госуслуг (при условии обеспечения высокой степени безопасности процесса на всех стадиях), а также внедрение лучших практик цифровых решений от частных компаний для госсектора. К числу последних можно отнести системы распознавания лиц, прогнозирования трафика дорожного движения в крупных городах и так далее.

Сегодня Россия переходит к следующему этапу зрелости цифрового правительства. В развитии цифрового правительства Россия добилась несомненных успехов в последние годы. В первую очередь, увеличилось количество предоставляемых цифровых государственных и муниципальных услуг, которые используют ИКТ инфраструктуры электронного правительства. Также важно, что количество зарегистрированных пользователей единого портала государственных услуг увеличилось до более, чем 100 миллионов. Влияние внедрения цифрового правительства ощущается как гражданами, так и корпоративными пользователями. Более 73 процентов граждан сообщили об особенно высоком уровне удовлетворенности пользователей [3]. Однако в некоторых регионах этот показатель ниже 40 процентов, как, например, в Республике Марий Эл и в Магаданской области. По-прежнему существуют диспропорции в использовании цифровых технологий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, и лишь

10 процентов организаций местного самоуправления соответствуют национальным требованиям оцифровки.

Несмотря на проблемы с государственными программами цифровизации, Россия является в некоторых отраслях цифровой экономики несомненным лидером. Так, в России один из самых продвинутых рынков предоставления цифровых услуг для населения в крупных городах, таких как цифровой банкинг, сервисы по доставке товаров и продуктов, сервисы такси [9]. В условиях пандемии коронавируса именно цифровые технологии позволили в России смягчить последствия локдауна. В столице более 30 процентов сотрудников было переведено из офисов на удаленный режим работы, а сервисы доставки продуктов и товаров позволили свести до минимума социальные контакты между людьми. Системы видеонаблюдения были быстро перестроены на отслеживание людей с подтвержденным коронавирусом. Высокий уровень цифровизации можно увидеть в таких массовых социальных процессах, как обращение в государственные органы и голосование, игры, образовательные мероприятия, доступ к финансовым и страховым услугам, аренда транспорта и связь [10].

На наш взгляд, текущие федеральные и национальные программы по цифровизации экономики России направлены в основном на построение инфраструктуры, цифровизацию процессов взаимодействия государственных органов между собой и с населением. При этом в проектах цифровизации отсутствуют программы по интеграции государственных структур и экосистем банков и финтех-компаний и МСП.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

По результатам исследования можно сделать следующие выводы.

Несмотря на то, что пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 значительно ускорила цифровизацию российской экономики, отсутствие четких критериев и непоследовательность в выполнении национальных программ по цифровому развитию ведет к отставанию от стран-лидеров цифровизации.

В России к основным барьерам на пути цифровых преобразований можно отнести неразвитость цифровой инфраструктуры в отдельных регионах, отсутствие сформулированных ценностей и смыслов культуры цифровых услуг в органах государственной власти и эффективных способов реализации этих ценностей, а также острый дефицит кадров со знаниями и навыками, необходимыми для цифровой трансформации государства.

Для преодоления названных проблем необходимо наладить взаимовыгодное частно-государственное сотрудничество (партнерство) в реализации региональных и федеральных программ цифрового развития страны. Государство же должно взять на себя и качественно исполнить обязательства по подготовке профильных специалистов и организации общегосударственной цифровой инфраструктуры, включающей в себя широкополосный доступ в интернет для всех регионов страны.

В дальнейших работах авторы планируют затронуть проблемы импортозамещения телекоммуникационного оборудования, необходимого для реализации программ

цифровизации, программного обеспечения в связи с уходом части поставщиков с рынка России, а также с нарастающим санкционным давлением.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вичугова А. «Простые данные о больших числах или как реализуется нацпрограмма «Цифровая экономика РФ»: успехи, провалы и бюджеты»
2. Волков И.С., Реут Д.В. Трансформация цифровизации российской экономики в связи с пандемией COVID-19. Инновации в менеджменте, 2021, № 29, с. 10 – 18.
3. Гарнов А.П., Быкова О.Н. Цифровая экономика как метод интеграции в мировое пространство // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2020. – № 4(112). – с. 5-12. – doi: 10.21686/2413-2829-2020-4-5-12 .
4. Доклад Всемирного Банка «COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Accelerating Digital Transformation While Bridging the Digital Divide in Russia» // [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-digital-russia
5. М. А. Сабельникова, Г. И. Абдрахманова, Л.М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» Статистический сборник Информационное общество в Российской Федерации. 2019: с. 109 .
6. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/
7. Отчет Министерства финансов // [Электронный ресурс] // Режим доступа: [www.minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzhetna_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzhetna_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov)
8. Отчет министерства финансов // [Электронный ресурс] // Режим доступа: [www.minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzhetna_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzhetna_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov)
9. Реут Д.В. Платформизация дигитализации. Рефлексивные процессы и управление. Сборник материалов XII Международного научно-практического междисциплинарного симпозиума «Рефлексивные процессы и управление» 17 – 18 октября 2019 г., Москва. С. 347 – 352.
10. Удальцова Н.Л. Цифровизация экономических процессов в контексте промышленной революции 4.0 // Креативная экономика. – 2019. – Том 13. – № 1. – С. 49-62. doi: 10.18334/ce.12.12.39676

Digitalization in municipal and state administration

I.S. Volkov, D.V. Reut

Abstract — Digitalization has spread to all spheres of social life, and the coronavirus pandemic has only intensified this trend.

An analysis of statistical data for 2019-2021 is presented in order to find out the extent to which national projects in the field of digital economy of the Russian Federation have been implemented. Based on the analysis, the main problems and challenges faced by state institutions in the implementation of national programs are highlighted. The impact of pandemic-related constraints on the acceleration of Russia's digitalization was considered. The results show the following.

The country is currently forming an increase in demand for digital technology. This process faces certain challenges. Russia's rating of technology integration in business of the international index of the digital economy and society as a whole lags behind the corresponding indicator of the EU countries. In addition to the insufficient and uneven pace of technological change, the lack of necessary digital skills among employees and the population, the effectiveness of digital transformation is significantly reduced by the lack of understanding of the value, the essence of digital transformation and its tools, as well as the increasing over time efficiency of digital transformation by public servants.

As a result, a number of projects of state programs are not implemented. In particular, this is due to the uneven allocation of budget funds during the fiscal year. There is a change in the nomenclature of projects within the programs, which may indicate problems in the planning, coordination, and implementation of projects and programs in general.

Keywords: digital economy, digital transformation, national program, efficiency.

5. M. A. Sabelnikova, G. I. Abdrakhmanova, L. M. Gokhberg, O. Yu. Dudorova and others; Federal State Statistics Service; National research University "Higher School of Economics" Statistical Collection Information Society in the Russian Federation. 2019: p. 109 .

6. National program "Digital Economy of the Russian Federation" // [Electronic resource] // Access mode: www. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/>

7. Report of the Ministry of Finance // [Electronic resource] // Access mode: www. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-

[ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov)

8. Report of the Ministry of Finance // [Electronic resource] // Access mode: www. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-

[ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37578-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov)

9. Reut D.V. Platformization of digitalization. Reflexive processes and management. Collection of materials of the XII International Scientific and Practical Interdisciplinary Symposium "Reflexive Processes and Control" October 17 - 18, 2019, Moscow. pp. 347 - 352.

10. Udaltsova N.L. Digitalization of economic processes in the context of industrial revolution 4.0 // Creative Economy. - 2019. - Volume 13. - No. 1. - P.49-62. doi:10.18334/ce.12.12.39676

REFERENCES

1. Vichugova A. "Simple data on large numbers or how the national program "Digital Economy of the Russian Federation" is being implemented: successes, failures and budgets"
2. Volkov I.S., Reut D.V. Transformation of digitalization of the Russian economy in connection with the COVID-19 pandemic. *Innovations in Management*, 2021, No. 29, p. 10 - 18.
3. Garnov A.P., Bykova O.N. Digital economy as a method of integration into the world space // *Bulletin of the Russian Economic University*. G.V. Plekhanov. - 2020. - No. 4 (112). - c. 5-12. - doi: 10.21686/2413-2829-2020-4-5-12 .
4. Report of the World Bank "COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Accelerating Digital Transformation While Bridging the Digital Divide in Russia" // [Electronic resource] // Access mode: www. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-digital-russia>