



ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

При участии Всемирного банка
Москва, 2019

К XX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества

9 –12 апреля 2019 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2019

УДК 351/354:004
ББК 67.401
Ц75

Авторский коллектив:

*Д.Ю. Двинских, Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин, С.М. Плаксин,
М.А. Плисс, Л.Х. Сиянтуллина, Е.М. Стырин, С.А. Файзиев*

Под общей редакцией *Н.Е. Дмитриевой*

Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность [Текст]: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Д. Ю. Двинских, Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин и др. ; под общ. ред. Н. Е. Дмитриевой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 43, [1] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1980-6 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2003-1 (e-book).

Программа «Цифровая экономика» ставит перед органами государственной власти новые глобальные задачи. Однако не решенные до сих пор проблемы неэффективности российского госуправления серьезно сокращают возможности для внедрения современных цифровых технологий и усугубляют риски отставания России в цифровой трансформации.

В первом разделе представленного доклада дана краткая характеристика системным проблемам госуправления в России, выделены основные причины неэффективной информатизации госорганов. Во втором разделе описаны мифы цифровой трансформации государственного управления в России и сформулированы ключевые задачи цифровизации госорганов. В третьем разделе предлагается рассмотреть, какие проблемы совершенствования системы госуправления в России и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти могут быть решены с использованием цифровых технологий, какие ограничения имеются, каким образом они могут быть преодолены.

УДК 351/354:004
ББК 67.401

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1980-6 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2003-1 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

Содержание

Введение	4
1. Проблемы государственного управления: причины неэффективности.....	4
2. Мифы и ловушки цифровой трансформации государственного управления в России	17
Миф 1: Внедрение цифровых технологий разреши́т проблемы неэффективности госуправления	17
Миф 2: Цифровое госуправление — это отдельный (специальный) проект, параллельный с основным функционалом госорганов	19
Миф 3: Госорганам необходимо разраба́тывать (создавать) цифровые технологии для использования в госаппарате	21
Миф 4: Для цифровизации госорганов необходимо всех сотрудников обучить ИТ-компетенциям	25
Миф 5: Нехватка ИТ-специалистов в России.....	32
3. Решения для цифровой трансформации системы госуправления в России	35

Введение

Амбициозные задачи утвержденной Правительством Российской Федерации программы «Цифровая экономика» диктуют новые требования к системе государственного управления, организации и структуре государственного аппарата. Несмотря на то что федеральный проект «Цифровое госуправление» предполагает целый ряд серьезных изменений по упрощению взаимодействия граждан с государством, органов власти между собой, он не решает многие из текущих проблем неэффективности органов государственной власти и не отвечает в полной мере на вызовы цифровой трансформации.

Если для бизнеса цифровизация — это ключ к выживанию на современных рынках, драйвер для повышения конкурентоспособности и увеличения прибыли, то для госорганов роль цифровой трансформации пока не очевидна, более того, не является столь же естественным процессом, как и для частных компаний. Органы власти не борются за получателей государственных услуг с частными компаниями, административные издержки не влияют на их конкурентные преимущества, а неэффективность создаваемых ИТ-сервисов не приводит госорганы к банкротству.

По мнению авторов, цифровая трансформация должна вести к кардинальному изменению подходов в организации работы органов власти с использованием цифровых технологий и алгоритмов. Это своего рода процесс адаптации к новым условиям деятельности с учетом потребностей рынка и ожиданий потребителей услуг и сервисов. Без системной трансформации управленческих процессов, без кардинальной перестройки работы всего госаппарата масштабной отдачи от цифровизации обеспечить не получится.

1. Проблемы государственного управления: причины неэффективности

В силу незавершенности целого ряда задач ранее проводимых реформ (административная реформа, реформа госслужбы, бюджетного сектора, электронное и открытое правительство) *сохранившиеся негативные управленческие практики сокращают возможности для внедрения современных цифровых технологий.*

Среди *неразрешенных и наиболее проблемных задач* мы выделили следующие:

- разбалансированность системы распределения государственных полномочий, организационной структуры государственных органов и взаимодействий между ними;
- неэффективность бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и исполнение функций;
- недостаточный уровень производительности труда в органах исполнительной власти, который компенсируется избыточной численностью сотрудников;
- низкий уровень современных цифровых компетенций и профессиональной квалификации государственных служащих;
- отсутствие в госаппарате приверженности таким ценностям, как эффективность, подотчетность, служение общественным интересам.

Приведем несколько показательных примеров на основе анализа опыта предыдущих этапов реформирования системы государственного управления.

Одним из серьезных препятствий на пути цифровой трансформации государственного управления в России остается *проблема неэффективного распределения государственных полномочий и отсутствие взаимосвязи между закрепляемыми функциями и выделяемыми органам власти материальными, кадровыми и финансовыми ресурсами*.

С одной стороны, на протяжении последних 15 лет развития системы исполнительной власти в России наблюдается стабильная тенденция по увеличению объема государственных полномочий и финансового обеспечения деятельности соответствующих органов власти.

Так, количество федеральных полномочий, по экспертным оценкам НИУ ВШЭ, с начала проведения административной реформы (2003 г.) к 2010 г. увеличилось на 35%, к концу 2016 г. — практически в 2 раза: с 5,3 тыс. до 10,4 тыс. федеральных функций.

Только в трети федеральных ведомств из 54, созданных до 2010 г., общее количество полномочий не изменилось или даже несколько сократилось. В 70% ведомств за 7 лет количество функций возросло. Причем в шести федеральных министерствах (Минприроды России, Минпромторг России, Минтранс России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минэнерго России) выросло на 100% и более (см. рис. 1).

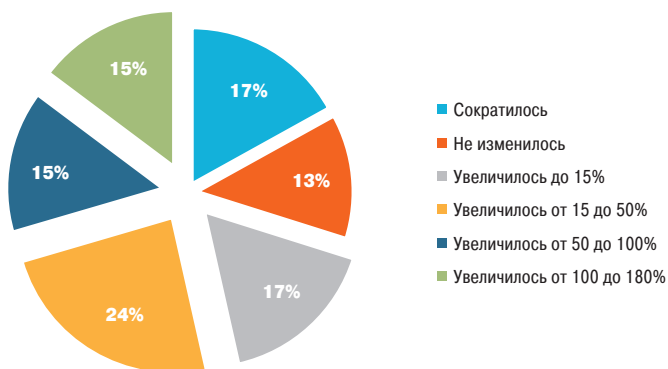


Рис. 1. Доля ФОИВ по группам, отражающим динамику изменения количества их функций с 2010 по 2016 г., %

Источник: Расчеты авторов¹.

В то же время численность федеральных гражданских служащих в целом с 2003 по 2016 г. увеличилась всего на 5,5%. Отметим, что в 2010 г. численность госслужащих в федеральных органах исполнительной власти возросла на 46% по сравнению с 2003 г., но после правительственных решений о 20%-м сокращении госаппарата снова уменьшилась (см. рис. 2).

С другой стороны, перераспределение функций между органами исполнительной власти также происходит преимущественно без изменения ресурсного обеспечения соответствующих органов власти.

Например, в соответствии с решениями Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2004 г. количество заместителей руководителей федеральных ведомств было сокращено до двух.

Сравним 10 федеральных министерств, которые сохранились в структуре федеральных органов исполнительной власти с 2004 г.: Минприроды России, Минсельхоз России, Минтранс России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минюст России,

¹ Регистр полномочий ФОИВ: экспертная систематизация и анализ деятельности. М.: ГУ ВШЭ, 2010; Мониторинг полномочий ФОИВ, проведенный Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ в интересах Минэкономразвития России, 2016 (далее — «Мониторинг-2016»).

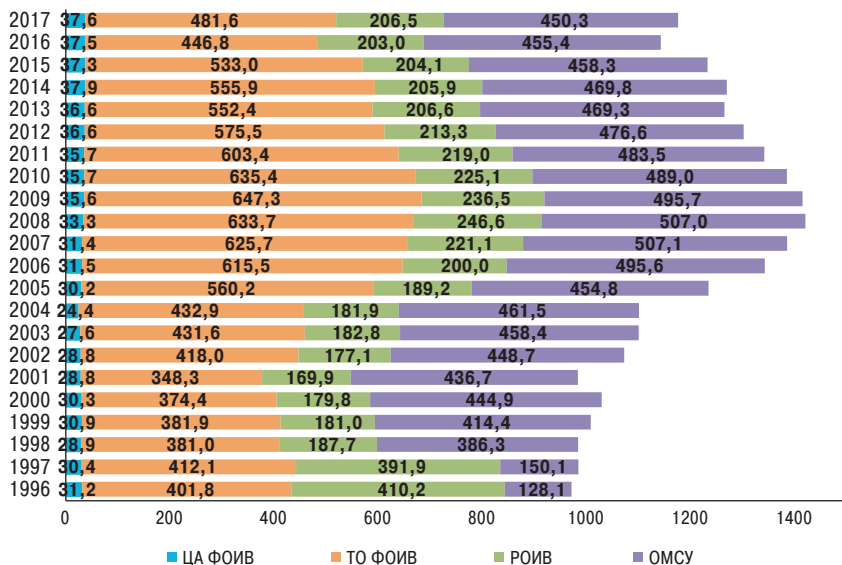


Рис. 2. Динамика численности служащих исполнительных органов публичной власти (без территориальных отделов МВД России) в период с 1996 по 2017 г., тыс. человек

Источник: Расчеты авторов. Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078> (дата обращения: 20.03.2019).

Минобрнауки России, Минпромэнерго России, Минздравсоцразвития России, Минкультуры России. В 2004 г. для этих 10 федеральных министерств было установлено 20 должностей заместителей министров. В 2019 г. количество таких должностей *увеличилось в 5 раз*: 113 человек в 13 федеральных министерствах (произошло разделение Минобрнауки России, Минпромэнерго России и Минздравсоцразвития России на два министерства).

Другой характерный пример — соотношение количества основных, «содержательных» и обеспечивающих функций в органах исполнительной власти.

По данным «Мониторинга-2016», *доля типовых, инвариантных полномочий* (кадровое обеспечение, ведение архивов, осуществление государственных закупок, управление имуществом, проведение публичных мероприятий, ИКТ-обеспечение и др.) *в федераль-*

ных органах исполнительной власти составляет в среднем более 16% от всего объема федеральных функций. Однако, например, в организационной структуре Росмолодежи доля сотрудников отраслевых подразделений только на 12,5% выше, чем в обеспечивающих (45 штатных единиц против 35).

Неэффективная оргструктура, сосредоточенная на решении текущих задач и управлении «по поручениям», в свою очередь, предопределяет выбор неоптимальных и малопродуктивных инструментов и мероприятий для организации работы ведомств как со своими контрагентами, так и между собой.

Мероприятия по оптимизации полномочий органов исполнительной власти и административно-управленческих процессов имеют длительную историю, но многие из планировавшихся мер так и не были завершены, что, наряду с фрагментарным характером реформ, также стало причиной отсутствия кардинального прорыва в повышении эффективности госуправления в России.

На этапе проведения административной реформы оптимизация административно-управленческих процессов проводилась преимущественно в рамках регламентации государственных и муниципальных услуг (функций).

С 1 июля 2011 г. в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» все органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны предоставлять их согласно утвержденным административным регламентам.

За 8 лет действия указанной нормы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях было *принято более 700 тыс. административных регламентов и более 1 млн актов* об их утверждении:

- *676 177 муниципальных актов* об утверждении административных регламентов, из которых *186 251* на сегодня утратил силу, и *381 273 акта* о внесении изменений в административные регламенты;
- *32 752 региональных акта* об утверждении административных регламентов, из которых более *14 тыс.* утратили силу, и *31 283 акта* о внесении изменений в административные регламенты;
- *551 федеральный приказ* об утверждении административных регламентов, а также *439* утративших силу актов и *1325* — о внесении изменений².

² Расчеты проведены на основании данных портала Минюста России «Нормативные правовые акты Российской Федерации» [Электронный ре-

Таким образом, на протяжении последних лет *каждый рабочий день принимается по 385 актов об утверждении административных регламентов* по всей стране.

При этом не все административные регламенты актуализируются вовремя, зачастую содержат либо устаревшие нормы, либо не соответствующие актам более высокой юридической силы.

Кроме того, в Федеральный реестр госуслуг, который ведет Минэкономразвития России, по состоянию на 11 марта 2019 г. включена 691 федеральная услуга, однако по 93 из них административные регламенты не приняты³. Это означает, что 13,5% услуг федеральных ведомств предоставляется гражданам в нарушение федерального законодательства. Согласно экспертным оценкам, этот показатель на протяжении последних 2–3 лет сохраняется на уровне 10–15%.

Невыполнение требований Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части создания ФГИС, которая должна содержать сведения о региональных и муниципальных услугах, не позволяет выявить, какое количество региональных и муниципальных услуг сегодня предоставляется заявителям без утверждения административных регламентов.

Следующая причина неэффективности госуправления в России связана с *отсутствием или недостаточностью мер по продвижению федеральной повестки реформирования в регионах России*.

Например, в 2016 г. был принят Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее — модельный федеральный закон). Вопросы участия общественных палат в формировании общественных советов федеральным законодателем в модельном федеральном законе не были никак урегулированы, несмотря на то что поручениями майских указов прямо предписывалось отказаться от практики формирования общественных советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и предусмотреть обязательное участие общественных палат в их формировании.

сурс]. <<http://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html>> (дата обращения: 20.03.2019).

³ Актуальная версия перечня государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) по состоянию на 11 марта 2019 г. [Электронный ресурс]. <<http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/642>> (дата обращения: 20.03.2019).

До принятия модельного федерального закона в 41 региональном законе об общественной палате был установлен порядок участия региональных общественных палат в формировании общественных советов при органах исполнительной власти. После вступления модельного федерального закона в силу, с 1 января 2017 г., в пяти субъектах Российской Федерации ранее действовавшие нормы, соответствующие идеологии майских указов, были отменены.

Таким образом, по состоянию на начало 2019 г. предусмотренный майскими указами независимый от органов государственной власти конкурсный порядок формирования общественных советов создан только в 17 регионах России.

Еще один существенный фактор неэффективности — *отсутствие независимого и объективного мониторинга запланированных достижений (эффектов) на основании взвешенной и обоснованной системы показателей.*

Рассмотрим на примере утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 первой редакции федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» (далее — ФЦП «Электронная Россия»), которая в 2002 г. включала девять основных направлений реализации, 39 задач и 68 мероприятий.

Создание системы электронной торговли для осуществления закупок продукции для федеральных государственных нужд, которое было предусмотрено ФЦП «Электронная Россия», должно было уже к 2005 г. привести к автоматизации этих процессов во всех федеральных органах исполнительной власти, значительно уменьшить издержки государственных заказчиков при проведении конкурсов, сократить потери и злоупотребления. При этом предполагалось, что для государственных заказчиков будут созданы типовые комплексы аппаратных и программных средств, необходимые для проведения электронной торговли при осуществлении закупок продукции для федеральных государственных нужд. Экономия бюджетных средств после внедрения системы ожидалась на уровне 15%.

Однако заявленные в программе эффекты не были оценены ни на этапе разработки и внедрения, ни сегодня, когда в Правительстве России активно обсуждается вопрос о реформировании системы госзакупок.

Кроме того, большинство из заявленных в ФЦП «Электронная Россия» *мероприятий со сроком исполнения 2003 г. до сих пор остаются в актуальной повестке.* Это в том числе:

- преимущественное использование алгоритмов и программ для ЭВМ, тексты которых открыты и общедоступны;
- реализация на основе ИКТ процедур взаимодействия федеральных ведомств с хозяйствующими субъектами в области учета, регистрации, лицензирования и государственной отчетности;
- создание интегрированной информационной статистической системы, объединяющей государственные статистические данные;
- реализация на основе ИКТ внутреннего документооборота организаций, систем подготовки государственной, ведомственной и внутренней отчетности, систем анализа эффективности их функционирования и развития;
- внедрение электронного документооборота в ОГВ с использованием электронной цифровой подписи и с учетом требований информационной безопасности.

Очевидно, что многие задачи из программы 20-летней давности остались нерешенными. Поэтому без детального и объективного анализа причин невыполнения задач, поставленных ФЦП «Электронная Россия» на 2002–2010 гг. и далее — государственной программой «Информационное общество», **проект цифровой трансформации государственного управления находится под угрозой.**

Еще одна причина низкого качества госуправления в России — *высокая доля неэффективных бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и исполнение государственных полномочий* и прежде всего — на информатизацию государственных органов. Это проявляется в принятии целого ряда неэффективных решений по информатизации и в развитии негативных управленческих практик, таких как:

- отсутствие масштабированной архитектуры ИТ-решений, архитектуры данных в интересах органов власти всех уровней публичного управления;
- дублирование бюджетных расходов на создание и модернизацию одних и тех же ИТ-решений;
- монополизация рынка заказов для госорганов крупнейшими российскими ИТ-компаниями и интеграторами;
- нечеткая система оценки бюджетных расходов на ИТ-решения при высоком уровне лоббизма ИТ-компаний и др.

Показательным примером дублирования бюджетных расходов на одни и те же ИТ-решения является информатизация МФЦ, которая должна соответствовать общедолевым требованиям и

правилам организации деятельности МФЦ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376, и соответствующим методическим рекомендациям Минэкономразвития России.

На 75–80% функционал создаваемых во всех регионах АИС МФЦ — типовой и включает такие подсистемы, как портал МФЦ, подсистемы интеграции с федеральными элементами электронного правительства; подсистемы приема и регистрации заявлений, электронная очередь, центр телефонного обслуживания; подсистемы анализа и статистики, мониторинга, информационно-справочного обеспечения и т.д.

Проанализировав размещенные в единой информационной системе в сфере закупок государственные и муниципальные контракты на создание и развитие АИС МФЦ, мы выявили, что на создание, модернизацию и техническую поддержку одних и тех же сервисов и подсистем в 2011–2018 гг. было потрачено около **3,2 млрд рублей** из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов (см. рис. 3).

Для целей координации и мониторинга мероприятий по информатизации, а также учета информационных систем и компонентов ИКТ-инфраструктуры была создана Федеральная государственная информационная система координации информатизации (ФГИС КИ), оператором которой определена Минкомсвязь России.

По экспертным оценкам НИУ ВШЭ, установленный порядок координации мероприятий по информатизации имеет ряд существенных недостатков. Во-первых, установленные правительством России критерии оценки планов информатизации носят крайне общий характер, что нормативно не предполагает проведение Минкомсвязью России качественной экспертизы запланированных и проведенных ведомствами мероприятий по информатизации. Во-вторых, утвержденным положением не предусмотрено каких-либо серьезных последствий для федеральных органов исполнительной власти при несоблюдении установленных требований.

Таким образом, механизм координации информатизации не стал инструментом формирования единой архитектуры ИТ-решений на федеральном уровне. Федеральные ведомства продолжают быть автономными заказчиками ИТ-решений для автоматизации собственной деятельности, а согласование с Минкомсвязью России *планов информатизации и отчетов об их исполнении носит формальный характер.*



Рис. 3. Совокупные расходы на АИС МФЦ, млн рублей

Источник: Расчеты авторов.

Данные выводы подтверждаются результатами проверок Счетной палаты Российской Федерации⁴. По результатам обследования аудиторов Счетной палаты Российской Федерации в 2015 г. были сделаны выводы, что цели системы координации мероприятий, направленных на информатизацию, не достигнуты, расходы на информатизацию осуществляются государственными органами без утверждения планов информатизации, утверждение бюджетных ассигнований и доведение лимитов бюджетных обязательств на закупки ИКТ производятся Минфином России вне зависимости от наличия согласования с Минкомсвязью России планов информатизации.

⁴ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ соблюдения постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 “О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов” при реализации расходов на информационно-коммуникационные технологии в рамках планов информатизации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов и при составлении проектов планов информатизации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // Бюллетень Счетной палаты. Ноябрь 2018. № 11. <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/933/35235/?fbclid=IwAR1Xz9D7eaNJkoibtKR8_i6ui7xKQfhNUJcV1x11hAUT6QSS57Rq_-swcA> (дата обращения: 18.03.2019).

Обследование Счетной палаты в 2018 г. также выявило ряд значительных нарушений и недостатков текущей системы, в частности, разницу в утвержденном объеме бюджетных ассигнований и объемов расходов, предусмотренных планами информатизации; наличие фактов заключенных государственных контрактов на выполнение мероприятий, не включенных в планы информатизации; непрослеживаемость затрат на информатизацию при реализации государственных закупок; отсутствие синхронизации процедур координации информатизации и процедур планирования затрат в рамках бюджетного процесса и др.

К основным факторам неэффективности расходов на информатизацию относятся отсутствие нормативно установленной методики определения стоимости разработки, эксплуатации и развития информационных систем, а также недостаточность прямого законодательного определения государственных информационных систем и их создания.

По состоянию на начало 2016 г. информационных систем, созданных на основании федеральных законов, было всего несколько десятков, что составляет менее 10% от общего количества федеральных информационных систем и лишь долю процента среди всех государственных информационных систем (ГИС)⁵.

Неурегулированные в законодательстве вопросы о правовом режиме ГИС, функциональных возможностях и требованиях к их созданию и эксплуатации приводят к тому, что сегодня в соответствии с законодательством системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами. Другими словами, госорганы вне всякой нормативно установленной цели и требований вправе в рамках исполнения возложенных на них полномочий создавать любые информационные системы за счет бюджетных средств⁶.

Вопрос установления стоимости ИКТ-продуктов и их внедрения в деятельность государственных органов регулируется зако-

⁵ Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации».

нодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ предусмотрено пять методов определения и обоснования начальной максимальной цены контракта (далее — НМЦК), из них для целей определения стоимости создания ИКТ-продуктов используют метод сопоставимых рыночных цен и затратный метод. Рыночный метод заключается в определении цены контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг. Затратным методом цена контракта определяется как сумма произведенных или потенциальных затрат и обычной для определенной сферы деятельности нормы прибыли.

На практике оба метода сводятся к определению цены на основании анализа информации о цене работы или услуги, полученной по запросу заказчика от потенциальных исполнителей (подрядчиков). При этом ИТ-компании-подрядчики либо руководствуются опытом собственных реализованных проектов, либо рассчитывают цену затратным методом.

Таким образом, *стоимость создания любой информационной системы в большей степени определяется не объективными характеристиками потенциального продукта* (объем программного кода, объем данных в системе, скорость доступа к данным, количество пользователей системы, требования к информационной безопасности и др.), *а оценками подрядчиков — участников рынка.*

Проведенный анализ данных о ценах государственных контрактов на создание информационных систем со схожим функционалом выявил существенную разницу в обосновании НМЦК. Например, НМЦК на оказание услуг по созданию информационной системы, обеспечивающей предоставление государственной услуги по выдаче и аннулированию охотничьего билета в электронной форме, варьируется в диапазоне от 1,7 млн рублей в Вологодской области до 4,3 млн рублей в Чукотском автономном округе.

Без сомнения, каждый орган власти, объявляющий закупку информационной системы, исходит из своих приоритетов и возможностей информатизации. Рассмотрим пример — разработку информационной системы по социальной поддержке малоимущих граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг из средств муниципального бюджета. В г. Химки Московской области (численность населения в 2017 г. — 244,7 тыс. человек) информационная система создавалась в целях автоматизации

деятельности сотрудников по начислению субсидий, повышения скорости и точности выполнения бизнес-процессов предоставления субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг гражданам, предоставления субсидий на возмещение недополученных доходов организациям, оказывающим коммунальные услуги населению, в связи с государственным регулированием тарифов, а также для формирования аналитической и динамической отчетности. Для обоснования НМЦК были приведены контракты от 3,6 млн до 4,1 млн рублей⁷.

В Самаре (численность населения в 2017 г. — 1,16 млн человек) при сопоставимом по большинству подсистем функционале информационной системы для обоснования НМЦК приводятся единичные цены (тарифы) на порядок ниже: от 460 тыс. до 510 тыс. рублей⁸.

Таким образом, *недостаточность нормативно-правового регулирования создания государственных информационных систем и неэффективный порядок определения НМЦК на их разработку, эксплуатацию и модернизацию приводит к существенной дифференциации бюджетных расходов на информатизацию, а следовательно, и к серьезной дифференциации качества предоставляемых цифровых услуг.*

Другая группа наиболее значимых проблем, тормозящих цифровую трансформацию органов государственной власти, связана со сложившимся порядком инициации и выполнения ИТ-проектов на всех уровнях публичного управления. Прежде всего это:

- *отсутствие стратегического планирования ИТ-архитектуры* внутри ведомства, между ведомствами и по вертикали власти;
- *«лоскутная» автоматизация административно-управленческих процессов*, связанная как с постоянной кадровой текучкой ИТ-департаментов, так и с объективными ограничениями бюджетного планирования на ИТ-проекты;
- *высокий уровень сложности в управлении и бюджетном планировании ИТ-проектов*, требующий от сотрудников ведомств высокой квалификации в области описания требований к информационным системам, постановки задач, инициации проектов и т.д. Руководители органов власти, зачастую рассматривая

⁷ Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. <<http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/documents.html?regNumber=0148300033014000178>> (дата обращения: 20.03.2019).

⁸ Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. <<http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/zk44/view/documents.html?regNumber=0142300048517000029>> (дата обращения: 20.03.2019).

ИТ-проекты как непрофильную деятельность, приглашают для ее выполнения крупных системных интеграторов, которые формируют «под себя» отдельные проекты, пишут технические задания для информационных систем, которые потом создают, и на протяжении многих лет обеспечивают модернизацию и техническую поддержку, что обусловлено невозможностью «утилизировать» их как материальные активы, а зачастую не только выполняют ИТ-проекты, но и финансируют текущую деятельность ведомств и их подведомственных учреждений и проекты, на которые бюджетные ассигнования были урезаны или выделены не в необходимом объеме;

- *институциональный конфликт интересов в органах власти — заказчиках ИТ-проектов*, обусловленный необходимостью выстраивания доверенных связей между органами власти и ИТ-компаниями, которые рекомендуют «своих людей» в ИТ-департаменты ведомств, формируют с их помощью ведомственные планы информатизации и ИТ-бюджеты, в том числе в целях защиты линейки своих товаров и услуг и максимизации прибыли по направлениям деятельности своей компании;
- консолидация ИТ-бюджетов в крупных системных интеграторах, перемещение к ним ответственности за информатизацию органов власти, подчинение государственной политики их бизнес-интересам.

Таким образом, *успешная цифровая трансформация государственного управления без эффективной и результативной модернизации системы исполнения государственных полномочий невозможна.*

2. Мифы и ловушки цифровой трансформации государственного управления в России

Миф 1: Внедрение цифровых технологий разрешит проблемы неэффективности государственного управления

Проблема несбывшихся ожиданий от внедрения тех или иных технологий государственного управления свойственна российской практике с начала проводимых реформ.

Негативные последствия усугубляются достаточно распространенными способами подгонки показателей и методик их сбо-

ра под запланированные ожидаемые эффекты, а также существенным сужением мер и мероприятий, применяемых для решения глобальных задач, до набора простейших форм бюрократического контроля и отчетности.

Так, майскими указами 2012 г. было прямо предусмотрено формирование механизмов общегражданского обсуждения законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценки действующих законов и эффективности их применения, которые должны повысить качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля.

В целях исполнения поручения Президента России решением Правительства России был создан портал regulation.gov.ru, который, по мысли разработчиков, должен был решить поставленную задачу.

Мы проанализировали динамику размещения на портале проектов нормативных правовых актов и активность их общественно-общественного обсуждения (см. рис. 4). Оказалось, что на протяжении четырех лет (2015–2018 гг.) через портал комментарии поступали в среднем на 1,5% разработанных проектов.

На протяжении 2015–2018 гг. на проекты актов, размещаемые на портале regulation.gov.ru в целях информирования широкой общественности и проведения независимой антикоррупционной экспертизы, практически никакие замечания не поступали



Рис. 4. Динамика ежегодного размещения на портале regulation.gov.ru проектов НПА по видам общественного обсуждения

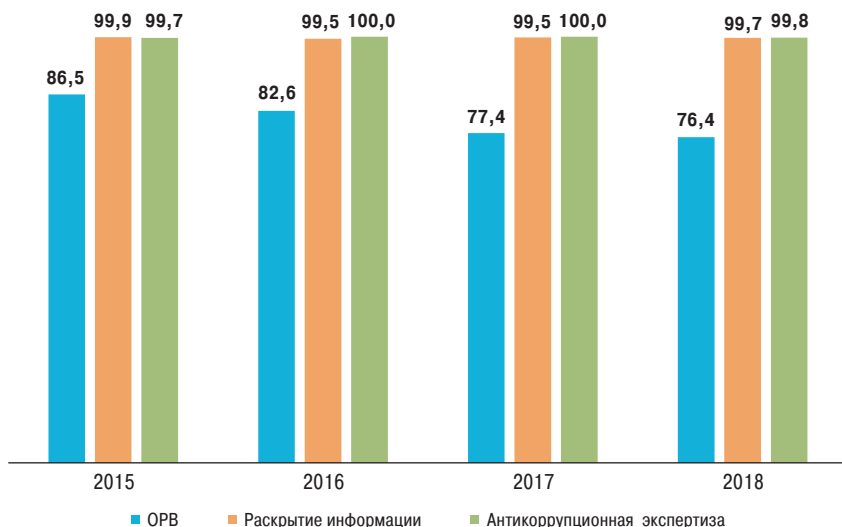


Рис. 5. Доля размещенных на портале regulation.gov.ru проектов НПА, на которые замечания не поступали, по видам общественного обсуждения, %

(см. рис. 5), что свидетельствует о полной неэффективности работы созданного интернет-инструмента.

В части оценки регулирующего воздействия размещенных проектов (ОРВ) динамика несколько отличается. Однако это заслуга не созданного интернет-портала, а применяемого управленческого механизма, предусмотренного Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318.

Миф 2: Цифровое госуправление — это отдельный (специальный) проект, параллельный с основным функционалом госорганов

Внедрение цифровых технологий демонстрирует, что цифровые транзакции оказываются значительно дешевле аналоговых, в бумажном формате и в очном режиме.

Проведенный интернет-предпринимателем Мартой Лэйн Фокс обзор электронных услуг правительства Великобритании показал, что перевод на цифровые каналы 30% контактов «фронт-офиса» по предоставлению госуслуг даст валовую годовую экономию свыше 1,3 млрд фунтов стерлингов, а 50% — свыше 2,2 млрд фунтов стерлингов. Изданный правительством Великобритании «Отчет об эффективности цифрового правительства» свидетельствует, что цифровые транзакции в 20 раз дешевле, чем транзакции по телефону, в 30 раз дешевле, чем по почте, и в 50 раз дешевле, чем в очном режиме. (Из Доклада Всемирного банка «Цифровое правительство — 2020: перспективы для России», 2016.)

Однако данный эффект достигается при условии, что цифровым становится полностью весь управленческий процесс: от начала до конца. Поэтому цифровизация госаппарата должна происходить «по всем фронтам», и в первую очередь — в обеспечивающей деятельности. Успешная реализация возможна только в случае полного охвата всех уровней и направлений цифровой трансформацией.

Главное условие успешной цифровизации — в перепроектировании всех процессов на основе полного исключения традиционных «бумажных» процессов и любых очных взаимодействий.

Необходимы цифровой реинжиниринг и автоматизация всех без исключения, в том числе рутинных, процессов в органах власти. Цифровая трансформация означает переход к данным, сервисам и инфраструктуре совместного использования.

Задача — в использовании цифровых каналов для максимального извлечения эффектов для потребителей (пользователей, граждан), повышения эффективности и продуктивности в деятельности органов власти.

Одной из причин незавершенности и низкой эффективности при внедрении в России электронного правительства стало создание новых электронных технологий при сохранении ранее действующих аналоговых, или бумажных, и применение к ним единых правовых норм.

Экспертами выявлено немало подобных примеров. В частности, внедрение сервисов электронных журналов и электронных дневников параллельно с заполнением школьного журнала и дневников в бумажной форме, ведение электронной и бумажной

медкарты и т.д. Или, например, одинаковые сроки регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган и 30-дневный срок рассмотрения обращений граждан, поступивших как в письменной форме, так и в форме электронных документов. Или ведение Книги учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, которая по законодательству ряда субъектов Российской Федерации должна обязательно вестись на бумажном носителе и в электронной форме (Республика Саха (Якутия), Сахалинская область и др.).

Использование цифровых технологий в госуправлении должно полностью исключать всевозможные дублирования и обеспечивать юридическую значимость всех электронных документов, изменений в них, а также полностью электронный документооборот как внутри, так и между органами власти.

Миф 3: Госорганам необходимо разрабатывать (создавать) цифровые технологии для использования в госаппарате

Развенчаем данный миф на примере цифровых платформ.

Еще в 2018 г. Президент России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отмечал необходимость формирования собственных цифровых платформ, совместимых с глобальным информационным пространством, что позволит эффективнее организовывать производственные процессы, финансовые услуги и логистику.

Однако в последнее время термин «платформа» стал использоваться в качестве синонима понятия «государственная информационная система» или «информационные ресурсы».

В федеральные планы и проекты активно стали включаться мероприятия по созданию так называемых цифровых платформ, например:

- Минпросвещения России — создание *информационного ресурса (цифровой платформы)* для размещения базы данных ресурсов для опережающей профессиональной подготовки;
- АНО «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» — создание ИТ-платформы управленческих и технологических компетенций в сфере производительности труда;
- Минэкономразвития России — создание цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в

целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов и др.

В числе поручений по реализации Послания Президента России Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Правительству Российской Федерации при участии АНО «Агентство стратегических инициатив» и ведущих общественных объединений предпринимателей поставлена задача до конца 2019 г. обеспечить создание и внедрение в пилотном режиме цифровой платформы для приема обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов и др.

Однако вышеперечисленные и многие другие инициативы не относятся к платформенным решениям. При этом в коммерческом секторе платформенный подход уже имеет достаточную историю и доказал свою эффективность.

Первые онлайн-платформы стали возникать с развитием Интернета в 90-х годах XX в. при переходе от концепции порталов-витрин с односторонним взаимодействием с пользователем (концепция Web 1.0) к концепции Web 2.0, когда контент для порталов стали создавать сами пользователи.

К настоящему моменту цифровые платформы стали полноправными, а в некоторых случаях — доминирующими участниками экономических отношений. Например, по информации портала Booking.com⁹, в рамках этой платформы представлено более 28,3 млн единиц размещения в 227 странах по всему миру и ежедневно с использованием сервиса бронируется более 1,5 млн номеро-ночей. А через сервис заказа такси Uber, который был запущен в 2010 г. и сейчас действует в 24 странах, было совершено 5 млрд поездок¹⁰.

Запущенную в 2011 г. китайскую платформу WeChat компании Tencent используют более 900 млн человек¹¹. Основной интерфейс

⁹ О Booking.com [Электронный ресурс]. <<https://www.booking.com/content/about.ru.html?aid=376376;label=bookings-name-8QrRSr2wQjOI8b7F4IDHLgS76349057479%3Ap1%3Ata%3Ap1%3Ap21.499.000%3Aac%3Aap1t1%3Aneg%3Afi%3Atikwd-65526620%3Alp9047025%3Ali%3Adec%3Adm;sid=92d978cc5803ccdc368d78a9cdcc7f99>> (дата обращения: 29.03.2019).

¹⁰ Данные представлены на 2017 г. «Яндекс.Такси» впервые раскрыл общее количество совершенных поездок [Электронный ресурс]. <https://www.rbc.ru/technology_and_media/24/10/2017/59ef0ca29a7947c2725b6a96> (дата обращения: 29.03.2019).

¹¹ Данные представлены на 2016 г.

доступа к сервисам платформы — мобильное приложение, первой функцией которого было общение в социальной сети. Сейчас компания предложила суперприложение, которое помимо мессенджера может осуществлять мобильные платежи (Tenpay), вести онлайн-банкинг (WeBank привязан к счету пользователя на платформе) и делать заказы еды (Meituan-Dianping).

Самый популярный в России сервис бесплатных объявлений Avito с ежедневной аудиторией более 4 млн пользователей оценен в 4 млрд долларов¹². Наконец, с момента запуска в 2011 г. сервиса «Яндекс.Такси», который сейчас доступен в 6 странах и 150 городах, с использованием платформы было совершено 335 млн поездок. К сервису подключено 280 тыс. водителей. Совместная компания Uber и «Яндекс» оценивается в 3,7 млрд долларов¹³.

Если говорить об общих оценках, то в 2016 г. объем мирового рынка цифровых платформ оценивался в 4,3 трлн долларов¹⁴.

По данным Бюро трудовой статистики США, 15,8% американских работников отнесено к категории альтернативной занятости (работа по вызову, независимые подрядчики)¹⁵.

Таким образом, с каждым годом цифровые платформы становятся все более распространенным явлением и оказывают все более значительное влияние на экономические процессы. Эксперты компании McKinsey в числе 10 основных технологических бизнес-трендов выделяют многосторонние бизнес-модели (multisided business model), которые, в свою очередь, основываются на многосторонних платформах (multisided platforms)¹⁶.

¹² Доска объявлений за 4 млрд долларов: как Avito подорожала в полтора раза [Электронный ресурс]. <https://www.rbc.ru/business/25/01/2019/5c4b29cd9a7947d3846437d1?from=center_4> (дата обращения: 29.03.2019).

¹³ Данные представлены на 2017 г. «Яндекс.Такси» впервые раскрыл общее количество совершенных поездок [Электронный ресурс]. <https://www.rbc.ru/technology_and_media/24/10/2017/59ef0ca29a7947c2725b6a96> (дата обращения: 29.03.2019).

¹⁴ *Evans P., Gawer A. The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey. 2016. P. 21 / The Center for Global Enterprise [Электронный ресурс]. <https://www.thecege.net/wp-content/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf> (дата обращения: 29.03.2019).*

¹⁵ *Срничек Н. Капитализм платформ / пер. с англ. и науч. ред. М. Добряковой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019. С. 71.*

¹⁶ *Bughin J., Chui M., Manyka J. Clouds, big-data, and smart assets: Ten tech-enabled business trends to watch // McKinsey Quarterly. August 2010 [Электронный ресурс]. <<https://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/clouds-big>>*

На основании обзора бизнес-платформ делаем вывод, что платформенное мышление становится господствующим не только на телекоммуникационных и высокотехнологичных рынках, где представлены такие компании, как Google, Microsoft, AWS, SAP, IBM, Oracle, но и на более «простых» потребительских рынках: такси, покупка товаров и продуктов, каршеринг, аренда недвижимости и проч., которые подпадают под определение экономики совместного потребления (sharing economy).

Нам представляется полезным распространить платформенное мышление, или платформенный подход, на сферу государственного управления в тех областях и задачах, где внедрение платформы способно улучшить ситуацию во взаимодействии с контрагентами органов власти.

Успех платформенной бизнес-модели можно объяснить рядом обусловленных самой природой указанного экономического явления характеристик.

Во-первых, назначением любой цифровой платформы является обеспечение взаимодействия пользователей разных типов. Во-вторых, компания-платформа, как правило, не владеет продуктом, который она продает на рынке, и не оказывает услуги, которые предлагает на рынке. Она создает для участников рынка открытую инфраструктуру взаимодействия с четко заданными правилами. В-третьих, платформы успешны на рынках, которые характеризуется большим количеством участников — и со стороны поставщиков, и со стороны потребителей, поэтому издержки обеих сторон на подбор и взаимодействие друг с другом достаточно высоки. В-четвертых, уровень качества и оперативности взаимодействия с использованием сервисов платформы становится значительно выше, а издержки пользователей платформы на взаимодействие становятся значительно ниже, чем при традиционных формах взаимодействия. Наконец, современные платформы постоянно накапливают большие объемы данных о поведении участников, которые впоследствии используются для оптимизации работы платформ.

Обозначенные ключевые черты цифровых платформ сыграли важную роль в стимулировании интернет-пользователей отказываться от стремления владеть собственностью в пользу совместно-го потребления ресурсов. Цифровые платформы аренды недвижи-

data-and-smart-assets-ten-tech-enabled-business-trends-to-watch> (дата обращения: 29.03.2019).

мости, транспорта, других вещей и объектов сделали совместное потребление ресурсов глобальным трендом. На экспертном дискурсе используется термин «экономика совместного потребления» (sharing economy).

Очевидно, что процессы, которые стали причиной возникновения и интенсивного распространения цифровых платформ в коммерческом секторе, характерны и для государственного сектора. В связи с этим использование платформенного подхода для целей развития государственных цифровых сервисов и повышения эффективности расходов на их создание представляется оправданным.

Паспортом национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрено 16 задач (результатов) по созданию цифровых платформ, в частности цифровой платформы электронного правительства, платформы «цифровой профиль», платформы идентификации, платформы исполнения государственных функций и проч.

Кроме того, в федеральном бюджете на 2019 г. уже предусмотрены ассигнования на создание десятка цифровых платформ, в том числе таких как:

- цифровая платформа транспортного комплекса Российской Федерации — 1 583 963,3 тыс. рублей;
- цифровая платформа, ориентированная на поддержку производственной и сбытовой деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, — 1 238 000,0 тыс. рублей¹⁷.

Однако перечисленные в разделе 1 ключевые проблемы, тормозящие цифровую трансформацию органов государственной власти, а также порочная система инициации и выполнения ИТ-проектов изначально ставят государственные цифровые платформы в неконкурентное положение, увеличивая риски коррупции и неэффективности.

Миф 4: Для цифровизации госорганов необходимо всех сотрудников обучить ИТ-компетенциям

Для развенчания данного мифа целесообразно обратиться к опыту, полученному при цифровой трансформации отдельных сфер бизнеса, например, в банковском секторе.

¹⁷ Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Цифровая трансформация не потребовала переобучения всех сотрудников организации в ИТ-специалистов. К большинству рядовых сотрудников не предъявляются специальные требования, выходящие за рамки уверенного пользователя программно-аппаратных комплексов, которыми оборудованы их рабочие места.

Так, например, численность сотрудников Центрального банка Российской Федерации к началу 2000 г. составляла более 88 тыс. человек¹⁸, в 2017 г. — 55,6 тыс. человек¹⁹. Оптимизация численности персонала Банка России происходила по мере совершенствования платежной системы, передачи Федеральному казначейству функций по кассовому исполнению федерального бюджета и построению современных информационно-телекоммуникационных систем.

К концу 2019 г. планируется количество сотрудников Банка России сократить практически в 2 раза с начала XXI в., что обусловлено в первую очередь активным внедрением цифровых технологий. Важно, что количество разработчиков программного обеспечения в Банке России достигает 2 тыс. человек²⁰. Безусловно, в банковском секторе предпочитают создавать значительную долю программных продуктов самостоятельно (in-house), что не требуется для государственных органов.

Вместе с тем, анализируя уроки цифровизации банковского сектора, *необходимо принять принципиальное решение о выборе направления (пути) цифровой трансформации госаппарата и о требованиях к персоналу органов власти.*

Выбор вектора цифровизации, по нашему мнению, во многом обусловлен целым рядом обстоятельств, которые одновременно сегодня преодолеть невозможно.

Во-первых, доля ИТ-специалистов в органах власти в настоящее время чрезвычайно низка. По данным Росстата, в 2017 г. высшее образование в области информационных технологий имели около 2% государственных служащих²¹. При этом среди руководителей и специалистов эта доля составляет менее 1,5% (см. табл. 1).

¹⁸ Годовой отчет Банка России — 2000 [Электронный ресурс]. <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/7813/ar_2000.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

¹⁹ Годовой отчет Банка России — 2017 [Электронный ресурс]. <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/7796/ar_2017.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁰ ЦБ перезагружает ИТ // Коммерсантъ. 16.02.2017. № 29 [Электронный ресурс]. <<https://www.kommersant.ru/doc/3219953>> (дата обращения: 20.03.2019).

²¹ Состав кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по укрупненным группам специальностей и направлениям под-

Таблица 1. Доля госслужащих, имеющих высшее образование в области информационных технологий, в органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, %

Должности	Высшие	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие
Руководители (ФОИВ)	1,1	1,3	1,7		
Руководители (РОИВ)	1,2	1,2	1,7		
Помощники (советники) (ФОИВ)	0,7	0,7	0,9		
Помощники (советники) (РОИВ)	0,6	0,8	0,9		
Специалисты (ФОИВ)	1,2	1,5	1,4	1,6	
Специалисты (РОИВ)	0,8	1,5	1,4	1,6	
Обеспечивающие специалисты (ФОИВ)		2,9	2,8	2,2	1,6
Обеспечивающие специалисты (РОИВ)		3,0	2,8	2,2	1,6

Очевидно, что имеющийся в государственных органах кадровый состав не готов сегодня к масштабной цифровой трансформации государственного управления (см. рис. 6). В рассмотренном выше примере банковского сектора доля ИТ-специалистов составляет 8–12 % от общей численности работников. *Рассчитывать на оперативное привлечение высококвалифицированного ИТ-персонала при неконкурентном уровне зарплат в госсекторе практически невозможно.*

Во-вторых, *нормативно установленные сроки и порядок дополнительного профессионального обучения* (далее — ДПО) *госслужащих*²²

готовки базового высшего профессионального образования, ветвям власти, уровням управления, категориям и группам должностей на 1 октября 2016 г. [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625> (дата обращения: 20.03.2019).

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

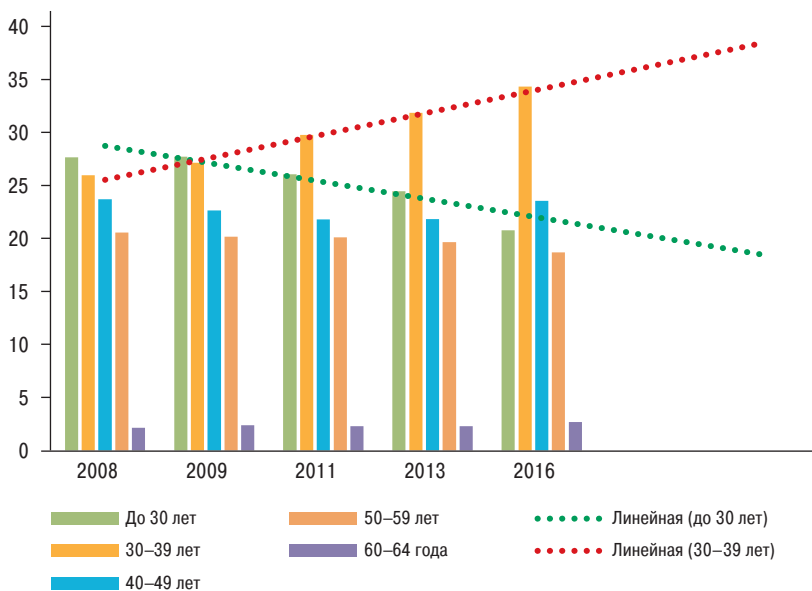


Рис. 6. Доля госслужащих исполнительной власти по группам возрастов²³, %

Источник: Расчеты авторов.

также не позволит в ближайшие 2–3 года кардинально изменить ситуацию с ИТ-компетенциями в органах власти.

Навыками использования типовых средств для работы на компьютере, по данным Росстата²⁴, обладает подавляющее большинство как государственных служащих, так и общество в целом. Разницу в навыках работы с текстовыми редакторами и электрон-

²³ Состав кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования, ветвям власти, уровням управления, категориям и группам должностей на 1 октября 2016 г. [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁴ Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html> (дата обращения: 20.03.2019).

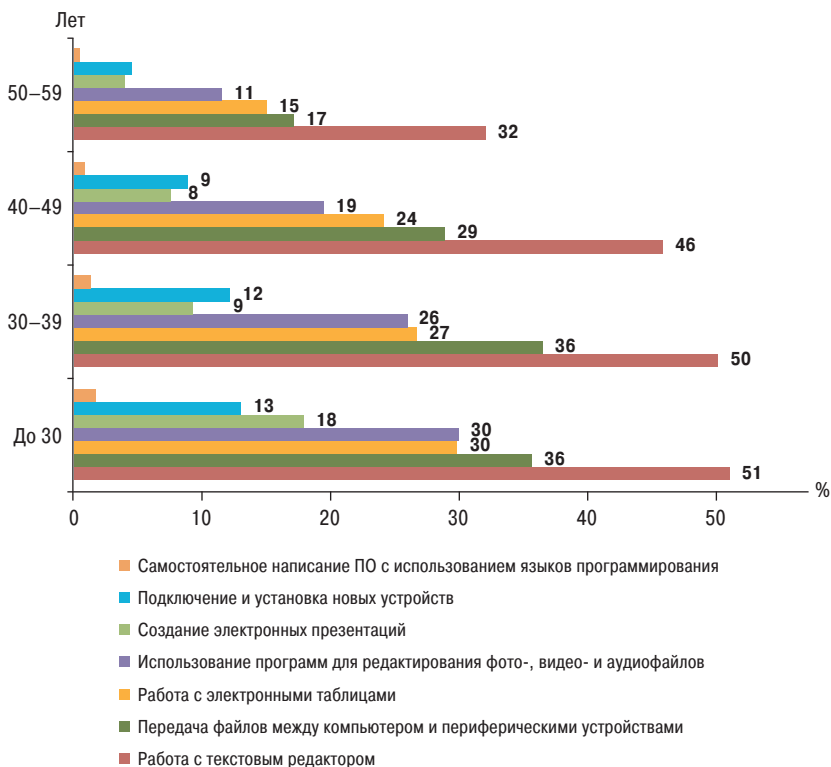


Рис. 7. Навыки населения работы на ПК, по возрастным группам

Источник: Расчеты авторов.

ными таблицами у возрастных групп до 30 и 40–49 лет нельзя назвать принципиальной (см. рис. 7).

Однако вопрос готовности госслужащих к цифровой трансформации государственного управления не сводится только к вопросу наличия навыков использования типовых программных инструментов.

В значительно большей степени готовность к цифровой трансформации зависит от уровня освоения регламентов и практики применения специализированных инструментов, более глубокого понимания своих должностных обязанностей, принципов и целей государственного управления в целом, т.е. от профессионализма в широком понимании этого слова.

Поэтому для решения вопроса об уровне подготовки госслужащих к цифровой трансформации государственного управления необходимо обратить внимание на результативность и эффективность системы повышения квалификации и переподготовки кадров в государственном управлении в России.

Так, по данным Росстата²⁵, через систему дополнительного профессионального образования в 2017 г. в среднем прошел каждый третий-четвертый госслужащий (см. табл. 2).

Однако если из всех программ ДПО, по которым обучаются госслужащие, выделить только приоритетные направления, которые в соответствии с государственными приоритетами ежегодно определяет Минтруд России по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, то эта доля оказывается чрезвычайно мала (см. табл. 3).

Если учесть, что доля обучающихся по программам ДПО в области ИТ каждый год составляет 12–15% от общего количества обучающихся по приоритетным направлениям, это означает, что *доля госслужащих, вовлеченных в вопросы цифровизации органов власти, ежегодно прирастает от 0,02 до 0,45%* в зависимости от группы должностей.

На основании вышеприведенных расчетов крайне важным становится вопрос о роли и месте ИТ-департамента в органах власти.

В зависимости от того, какой выбран подход к внедрению новых технологий: заказ у внешних поставщиков или самостоятельная разработка, размер специализированных департаментов может различаться.

Однако и в случае заказа готовых решений у сторонних поставщиков для эффективного внедрения, поддержки пользователей, формирования технических заданий внешним подрядчикам и т.д. размер ИТ-департамента должен быть не менее 4–5% от общей численности сотрудников.

Кроме того, если руководствоваться для расчета необходимого количества ИТ-специалистов действующим постановлением Минтруда России от 23 июля 1998 г. № 28 «Об утверждении межотраслевых типовых норм времени на работы по сервисному обслуживанию персональных электронно-вычислительных машин и ор-

²⁵ Бюллетень «Дополнительное профессиональное образование кадров государственной гражданской и муниципальной службы в 2017 году» [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1242887320828> (дата обращения: 20.03.2019).

Таблица 2. Доля гражданских служащих из федеральных и региональных органов исполнительной власти, прошедших повышение квалификации или переподготовку в 2017 г., %

Должности	Высшие	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие
Руководители (ФОИВ)	30,7	34,2	29,9		
Руководители (РОИВ)	29,9	34,3	29,9		
Помощники (советники) (ФОИВ)	11,0	17,8	19,1		
Помощники (советники) (РОИВ)	10,7	17,1	19,1		
Специалисты (ФОИВ)	17,5	29,0	31,0	20,7	
Специалисты (РОИВ)	20,4	28,8	31,5	20,2	
Обеспечивающие специалисты (ФОИВ)		30,2	24,9	16,3	22,0
Обеспечивающие специалисты (РОИВ)		30,5	26,1	15,7	22,1

Таблица 3. Доля гражданских служащих из федеральных и региональных органов исполнительной власти, прошедших повышение квалификации или переподготовку в 2017 г. по приоритетным направлениям, %

Должности	Высшие	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие
Руководители (ФОИВ)	3,04	3,2	1,7		
Руководители (РОИВ)	3,4	3,3	1,7		
Помощники (советники) (ФОИВ)	0,8	1,9	0,9		
Помощники (советники) (РОИВ)	0,9	2,2	1,0		
Специалисты (ФОИВ)	1,6	1,7	1,5	1,0	
Специалисты (РОИВ)	2,7	2,1	1,7	1,1	
Обеспечивающие специалисты (ФОИВ)		3,8	1,4	1,3	1,0
Обеспечивающие специалисты (РОИВ)		4,1	1,6	1,4	1,0

ганизационной техники и сопровождению программных средств», то около 5% сотрудников, приходящихся на ИТ-департамент, могут обеспечить только текущее обслуживание техники. Это означает, что для качественного внедрения цифровых технологий такого количества сотрудников в ИТ-департаментах недостаточно.

Если ставится задача цифровой трансформации, требуется увеличение численности ИТ-департаментов в госорганах минимум в 2,5 раза. При этом расширение ИТ-департаментов должно повлечь за собой сокращение штатов в целом, причем не только в государственных органах, но и в подведомственных учреждениях, в которых нередко выполняются обеспечивающие ИТ-функции.

Однако необходимо учитывать, что в стандартном цикле «разработка — внедрение — поддержка» ИТ-решений важность качества внедрения и поддержки в большинстве случаев выше, нежели сама разработка. Это не только обуславливает усиление роли ДПО для государственных служащих, но и повышает требования к ИТ-службам государственных органов.

Вместе с тем для увеличения доли ИТ-специалистов в госсекторе нет непреодолимых препятствий. Еще одним из распространенных мифов является миф о нехватке ИТ-специалистов в России.

Миф 5: Нехватка ИТ-специалистов в России

Данный тезис совершенно неверен. Проблема не в отсутствии ИТ-специалистов, а в нехватке высокооплачиваемых рабочих мест для них.

Более того, количество подготавливаемых ИТ-специалистов растет крайне быстрыми темпами. Выпуск бакалавров, специалистов, магистров по основным направлениям подготовки и специальностям в области ИКТ, а также выпуск специалистов среднего звена по основным специальностям в области ИКТ уже в 2016 г. достиг 4,7% от общего количества выпускников, что соответствует доле ИТ-специалистов в экономике **наиболее развитых в ИТ стран**, и продолжает расти.

По данным Рособрнадзора, из 731 тыс. школьников, сдававших в 2018 г. ЕГЭ, более 81 тыс. выбрали дополнительным предметом информатику, что составляет *11,1%* выпускников школ (для сравнения, в 2017 г. — 9,32%, в 2016 г. — 8,53%). Заявки на сдачу профильного ЕГЭ по информатике на 2019 г. подали 12,8% от выпускников школ.

В соответствии с приказом Минобрнауки России от 29 января 2018 г. № 48 «Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей в направлении подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019/2020 учебный год» количество бюджетных мест в бакалавриате по специальностям «Компьютерные и информационные науки», «Информатика и вычислительная техника», «Информационная безопасность» составляет уже 11% от всех бюджетных мест в бакалавриате²⁶.

Отношение количества студентов, принятых в государственные образовательные организации высшего образования по направлению подготовки «Информатика и вычислительная техника», к численности населения в период с 2010 по 2017 г. увеличилось в 4 раза²⁷.

Если в самое ближайшее время не будут созданы высокооплачиваемые рабочие места для этих специалистов, то значительная их часть может уехать из страны.

Исходя из вышеизложенного, критически важно определить с выбором подхода при создании и внедрении новых цифровых решений в госорганах.

Выбор направления цифровой трансформации достаточно сложен не только потому, что невозможно выявить и просчитать все будущие риски, но и из-за так называемых ловушек цифровизации, которых необходимо избежать.

Ловушка 1 обусловлена необходимостью разработки нескольких ИТ-решений по единым обязательным требованиям.

Показателен пример с информатизацией государственной регистрации актов гражданского состояния. Это типовое государственное полномочие, переданное для исполнения в субъекты Российской Федерации, в части из которых полномочие передано на уровень муниципалитетов.

²⁶ <<https://минобрнауки.пф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/12234/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/10574/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%E2%84%96%2048%20%D0%BE%D1%82%2029.01.2018.pdf>> (дата обращения: 20.03.2019).

²⁷ <http://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/mon-sub/1.1.8.xls> (дата обращения: 20.03.2019).

Проанализированные за 5 лет (2014–2018 гг.) контракты на создание информационных систем для ЗАГСов на общую сумму более 764 млн рублей показали, что 44% от общего объема госзаказа обеспечивают исполнители из других субъектов Российской Федерации. Причем 93% от общего объема ИТ-бюджета на функции ЗАГС сосредоточено в 10 регионах: г. Москва и Санкт-Петербург, Кировская, Ленинградская, Московская, Самарская и Ярославская области, Республика Татарстан и Чеченская Республика, Приморский край.

За 10 лет, с 2008 г., только на информатизацию одного государственного полномочия было израсходовано более 1 млрд рублей. Однако до настоящего времени не обеспечен экстерриториальный принцип получения услуг ЗАГСов.

Ловушка 2 связана с децентрализацией закупок ИТ-решений. Это привело к тому, что госорганы, отказавшись от формирования единой закупочной политики, перераспределяют ИТ-бюджеты по подведомственным учреждениям, по различным ИТ-проектам и т.д.

Наиболее яркие примеры — по закупке медицинских электронных сервисов.

В регионах России все медицинские учреждения закупают мини-колл-центр, сервис записи к врачу и т.д. В результате — сотни одинаковых закупок с неограниченной дифференциацией стоимости контрактов. Например, разработка сервиса записи к врачу стоит от 10–12 тыс. рублей (Тосно, Выборг Ленинградской области) до 400 тыс. рублей (Ижевск, Королев Московской области). В целом за 2012–2018 гг. на создание только одного сервиса записи на прием к врачу было потрачено более 300 млн рублей, не считая расходы на те информационные системы, где данный сервис является составным модулем (подсистемой).

При этом специфика ИТ-проектов такова, что информационная система или сервис, созданные на централизованный бюджет, могли бы реализовать функционал современных центров обслуживания граждан в интересах не только поликлиник, но и всей социальной сферы.

Ловушка 3 связана с использованием некорректных показателей и методик для мониторинга запланированных эффектов.

Например, для расчета доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, применялась некорректная методика, существенно искажавшая реальную картину получения гражданами и организациями услуг в электронном виде.

Во-первых, значение целевого показателя рассчитывается как отношение численности населения в возрасте 15–72 лет, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в течение последних 12 месяцев, к общей численности населения в возрасте 15–72 лет, взаимодействовавшего с органами государственной власти и местного самоуправления в течение последних 12 месяцев. При этом, по данным этого же выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей (утверждено приказом Росстата от 6 октября 2017 г. № 661), в 2017 г. более трети населения (35,8%) в среднем по России в органы власти не обращались. Отметим, что в ряде регионов (Калужская, Орловская, Рязанская, Тверская, Ульяновская области, республики Адыгея и Северная Осетия — Алания и др.) доля необращающихся в органы власти граждан в возрасте 15–72 лет составляет более 60%.

Далее, целевой показатель рассчитывается на основании агрегированной информации по всем группам услуг, а не по отдельным услугам. Реальная доля электронных обращений существенно различается в зависимости от группы услуг. В большинстве это так называемые информационные услуги: запись на прием к врачу и отмена записи, информирование о задолженностях, проверка штрафов и т. п.

Таким образом, целевое значение майских указов 2012 г. — 70% получения услуг в электронном виде — достигнуто не было. Одним из показателей проекта цифрового госуправления в программе «Цифровая экономика» повторно использован тот же самый показатель — 70% взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде.

3. Решения для цифровой трансформации системы госуправления в России

Прежде чем принимать ключевые решения по цифровизации госсектора, принципиально важно сначала обозначить цели цифровой трансформации и определить целевое состояние и ожидаемые эффекты.

Для основных сфер госуправления **мы предлагаем следующие цели:**

- 1) *сокращение расходов на деятельность госорганов* — за счет оптимизации обеспечивающих, инвариантных функций (бэк-офисов госорганов);
- 2) *повышение производительности труда госслужащих при предоставлении госуслуг и осуществлении контрольно-надзорной деятельности* — за счет стандартизации и модернизации административно-управленческих процессов;
- 3) *снижение стоимости создания и администрирования информационных ресурсов и систем* — за счет повторного использования информационных технологий и сервисов;
- 4) *повышение эффективности бюджетных расходов на программные (проектные) мероприятия, реализуемые органами власти*, — за счет продвижения и стимулирования внедрения цифровых технологий в отраслях экономики;
- 5) *повышение уровня доверия граждан и бизнеса к органам власти и должностным лицам, поддержки принимаемых ими решений (политик)* — за счет формирования экосистемы государственных и частных платформ.

Каскадирование верхнеуровневых целей может обеспечить приоритизация задач цифровизации для руководителя каждого органа власти в «Цифровой повестке руководителя».

«Цифровая повестка руководителя» может представлять собой краткое описание ключевых целей и приоритетных задач на 1–2–3 года с обоснованными конечными эффектами, которые может контролировать гражданское общество (бизнес, граждане, ИТ-компании), а не сами органы власти. Поэтому все цели, задачи и индикаторы измерения должны быть сформулированы на понятном и доступном для граждан языке с соответствующими текстовыми, графическими и визуальными пояснениями.

Цифровые повестки руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти целесообразно рассматривать на Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

Для достижения обозначенных целей цифровой трансформации необходимо следующее.

1. *Организовать на постоянной основе процесс цифрового реинжиниринга системы, структуры и полномочий органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях.*

Для перехода на новую, отвечающую задачам цифровой трансформации систему полномочий органов исполнительной власти необходимо законодательно закрепить механизм, обеспечивающий привязку полномочий органов исполнительной власти к ресурсам на исполнение, включая кадровые, финансовые, материально-технические, и к результатам их деятельности.

Для запуска механизма регулярного пересмотра состава и содержания государственных полномочий целесообразно создание цифровой платформы, позволяющей проводить оперативный анализ данных из различных государственных информационных систем и ресурсов для выявления реальной нагрузки государственных служащих и производительности их труда при исполнении полномочий, контроля сроков выполнения операций, трансформации административных процедур; сравнение издержек на типовые функции и т.д., а также обеспечивающей регулярную оптимизацию полномочий органов исполнительной власти на основе актуальных государственных приоритетов с учетом текущих рисков (угроз) и экономической активности.

2. Отказаться от традиционного управленческого подхода принятия «единых стандартов и требований» к информационным системам.

Прорыв — в создании цифровой платформы типовых ИТ-решений для госсектора: «аппстор госсервисов».

Принцип работы такой платформы может быть аналогичен известным экосистемам App Store и Google Play, только блоками заимствования, помимо программных приложений, разработанного программного обеспечения, отдельных электронных сервисов, могут выступать модули информационных систем или даже отдельные информационные системы.

Экосистема образуется, если помимо возможности приобрести или взять открытый код ИТ-решения бесплатно создается информативный каталог платформы, где описываются особенности реализации решения, условия его успешного заимствования, но, что самое главное, представлены и описаны поставщики для каждого решения на рынке.

Команда платформы — это высокооплачиваемые отраслевые профессионалы, которые должны понимать архитектуру государственных информационных систем и особенности их внедрения в деятельность органов власти. В числе их функций может быть: помогать устанавливать связь между госорганами и потенциальными

поставщиками ИТ-решений, обеспечивать обсуждение условий приобретения или заимствования решений, например по организации технической поддержки решения, его апгрейда, покупки дополнительных лицензий, доступа к справочной информации и большого числа иных сопутствующих организационных моментов, без которых нельзя организовать «плавное» заимствование ИТ-решений и др.

В качестве модели монетизации может быть выбрана схема, при которой и поставщик, и госорган оплачивают услуги команды платформы либо работа компенсируется из бюджетных средств.

Высокий интеллектуальный потенциал платформы и ключевой процесс одновременно — это составление карты совместимости ИТ-решений, накопление системы параметров, по которым определяется совместимость ИТ-решений (требования к надежности, отказоустойчивости, масштабируемости, функционалу, аппаратному обеспечению и проч.). Поиск по платформе как раз и может осуществляться по подобным параметрам, а сервис состоит в индивидуальном подборе ИТ-решения под нужды госоргана.

К ожидаемым эффектам внедрения платформы мы относим:

- отказ от заведомо непродуктивных, неэффективных ИТ-решений;
- повышение уровня открытой конкуренции ИТ-решений среди поставщиков;
- установление справедливой стоимости работ и услуг по развёртыванию государственных ИТ-решений;
- развитие малого ИТ-предпринимательства за счет низкого порога для входа на платформу;
- совместимость внедряемых ИТ-решений.

В числе потенциальных рисков следует выделить: возможный сговор поставщиков по объявлению однотипных возможностей их ИТ-решений, монополизация рынка.

3. Перейти от действующей модели координации мероприятий по информатизации²⁸ к *централизованной модели*, направленной на:

- централизацию расходов на цифровизацию;

²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

- обязательность закрепления необходимости создания государственных информационных систем законодательным актом, актом Президента или Правительства России;
- взаимосвязанность существующих и создаваемых ИТ-решений в рамках общей архитектуры цифровизации госсектора;
- внедрение доказательного принципа необходимости расходования бюджетных средств на разработку и модернизацию ИТ-решений (например, в рамках Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности).

Переход на централизованную модель означает:

- 1) *создание уполномоченного органа по цифровизации с функциями госзаказчика и главного распорядителя бюджетных средств* на создание всех ИТ-решений и закупку всей компьютерной техники и оборудования для государственных нужд;
- 2) *ограничение возможностей отраслевых ведомств* на расходование бюджетных средств на создание и внедрение ИТ-решений преимущественно правом формирования функциональных требований к информационным системам.

Подтверждением эффективности централизованной модели может служить опыт информатизации в г. Москве и ряде других регионов России.

Так, департамент информационных технологий г. Москвы (ДИТ Москвы) в соответствии с Положением осуществляет функции межотраслевой координации в области информатизации органов исполнительной власти г. Москвы, функции государственного заказчика и главного распорядителя бюджетных средств на закупку техники, оборудования, программных продуктов, работ, услуг и проч. в области ИКТ²⁹.

Финансирование информатизации органов исполнительной власти г. Москвы осуществляется в рамках государственных программ «Информационный город» и «Умный город», координатором и ответственным исполнителем которых является ДИТ Москвы. Анализ динамики распределения бюджетных ассигнований на информатизацию в рамках госпрограммы «Информационный город» в период с 2012 по 2018 г. показал, что доля выделяемых ассигнований на ДИТ Москвы выросла с 57 до 74%, а на все осталь-

²⁹ Постановление Правительства Москвы от 5 апреля 2011 г. № 105-ПП.

ные органы исполнительной власти г. Москвы, за исключением департамента СМИ и рекламы, сократилась с 13 до 2%.

Вместе с тем *при внедрении централизованной модели координации мероприятий и расходов на цифровизацию необходимо учесть развитие следующих рисков:*

- 1) *монополизация рынка заказов* для государственного сектора крупнейшими российскими ИТ-компаниями и интеграторами;
- 2) *завышение стоимости* разработки, эксплуатации и развития информационных систем.

Для предотвращения названных рисков необходимо обеспечить выполнение следующих задач (4 и 5).

4. Целесообразно в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд *предусмотреть специализированные требования* к процедурам закупки товаров, работ, услуг в области ИКТ, в том числе в части способа закупки, обоснования необходимости закупки, метода определения НМЦК, требований к участникам размещения заказа, исполнения контракта, аудита закупок в сфере ИКТ.

5. Для повышения эффективности расходов на информатизацию *разработать и утвердить унифицированную методику определения стоимости разработки и внедрения ИКТ-решений* для государственного сектора. При этом основываться такая методика должна на объективной оценке стоимости отдельных характеристик потенциального продукта, которые наибольшим образом влияют на стоимость конечного продукта (размер программного кода, объем данных в системе, скорость доступа к данным, количество пользователей системы, требования к информационной безопасности и др.).

6. *Перейти на платформенный подход для развития государственных цифровых секторов.*

Портал государственных услуг в перспективе необходимо рассматривать как двустороннюю платформу, на которой с одной стороны находятся органы власти, впоследствии и другие участники, а с другой стороны — физические и юридические лица. Одним из направлений развития портала должен стать допуск коммерческих и некоммерческих организаций к оказанию сопутствующих услуг.

Например, при исполнении услуг по межеванию земельных участков необходимо воспользоваться услугами кадастрового ин-

женера. Можно предоставить гражданину право сделать выбор кадастрового инженера на Едином портале госуслуг. Для этого необходимо разработать механизм допуска кадастровых инженеров на платформу, определить критерии, по которым определяется достаточная квалификация, согласовать механизм оплаты услуг кадастрового инженера. Также можно ввести систему рейтингования аккредитованных кадастровых инженеров на основе отзывов граждан и иных параметров.

Помимо примера с кадастровыми инженерами можно таким же образом развивать предоставление нотариальных услуг, услуг страхования, банковские сервисы, сервисы доставки и т.д.

Таким образом, Единый портал госуслуг можно развивать на основе унифицированных механизмов включения новых акторов для содействия в исполнении комплексных услуг (суперсервисов).

Портал государственных закупок (www.zakupki.gov.ru) также подходит под определение платформы, поскольку объединяет поставщиков и потребителей товаров и услуг, которые ищут конкурентоспособные ценовые предложения.

Фактически задачей государства по платформенной трансформации портала является создание полностью электронного процесса закупки на всех стадиях жизненного цикла закупки и исполнения контракта. Кроме того, на всех этапах проведения закупки на платформе нужно развивать дополнительные аналитические сервисы, связанные с анализом средних закупочных цен по категориям товара, формированием реестров надежных и ненадежных поставщиков и проч.

Можно предположить, что цифровизация позволит отказаться от субъективных решений на уровне отдельных госслужащих, сделав последних не принимающими, а утверждающими (или отклоняющими) решения, предлагаемые алгоритмами платформы. Цифровизация должна максимально снизить издержки на каждую проведенную закупку.

В перспективе платформа закупок может стать ключевым инструментом прогнозирования спроса и предложения по широкому спектру товаров и услуг. Перспективным будет также применение «умных» алгоритмов, например для решения задач по проверке корректности заявки, выбору победителя закупки, обнаружению попыток мошенничества и некорректных действий.

Модели взимания платы за реализованные на платформе сервисы могут проходить публичное обсуждение и быть компромиссом между интересами осуществляющих закупки госорганов и бизнес-сообществом.

Следует отметить *потенциальную возможность интеграции платформы госзакупок с иными коммерческими маркетплейсами или государственными платформами* для реализации стратегических целей развития государства, дальнейшей оптимизации государственных издержек, предоставления качественных сервисов.

Преимуществом платформенного подхода является то, что на платформе и потребитель, и поставщик продукта (услуги) получают *прозрачный и понятный процесс взаимодействия*, который спроектирован на платформе, контролируется ею, предполагает оценку качества результата, а также позволяет команде платформы выступить первичным арбитром в случае возникновения спора между поставщиком и потребителем.

На платформах представлена *понятная система монетизации услуг* для пользователей, а также система продвижения (узнаваемости) пользователя, поэтому выигрывают все участники платформенного взаимодействия.

Конкуренция на рынке, определяемом платформой, становится более прозрачной, в том числе за счет явного выхода «из тени» на платформу участников, которые могли быть незаметны в обычных условиях. При этом участники рынка, не представленные на платформе, быстрее теряют свои преимущества, чем их конкуренты, представившие на платформе свои товары и услуги.

Важным *результатом процесса платформизации рынков* является накопление у команды платформы больших данных о деятельности рыночных игроков с обеих сторон. Эти данные касаются размера, количества компаний, клиентов, каталогизации товаров и услуг, потребительских цен на рынке и их динамики, потребительского поведения пользователей и многих других сопутствующих аспектов. В результате *платформа-агрегатор или платформа-маркетплейс может прогнозировать динамику размера рынка, потребности рынка в товарах и услугах*, в том числе еще не представленных в текущий момент.

Нам представляется целесообразным распространить платформенное мышление, или платформенный подход, на сферу государственного управления в тех областях и задачах, в которых внедрение цифровых платформ способно улучшить ситуацию во взаимодействии с контрагентами органов власти. При этом считаем принципиально важным не только не отождествлять цифровую платформу с государственными информационными системами и ресурсами, но и не выделять на подобные проекты деньги налогоплательщиков, а стимулировать создание цифровых платформ со стороны государства.

Однако при проектировании цифровых платформ для государственного сектора важно учитывать ряд особенностей госсектора, в частности отсутствие конкуренции при предоставлении услуг, сложную систему распределения полномочий и ответственности в госорганах, медленный характер внедрения инноваций и более высокие риски информационной безопасности.

7. Для формирования конкурентной информационной среды, привлекающей потенциальных частных инвесторов, *создать специализированные центры развития ГЧП и снять ограничения для применения механизмов ГЧП* в российской практике создания ИТ-проектов.

Во-первых, в сфере цифровой экономики проекты могут стоить меньше 1 млрд рублей, а поскольку Внешэкономбанк определен центром развития ГЧП для проектов свыше 1 млрд рублей, целесообразно *создавать конкурирующие центры развития в сфере цифровой экономики*.

Во-вторых, для проектов ГЧП в цифровой экономике критична *разработка типовых договоров*, так как потенциальный частный партнер — представитель малого бизнеса может иметь недостаточно средств для разработки договора, в достаточной мере защищающего его интересы. Для публичного партнера данная ситуация содержит аналогичные риски, так как на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отсутствуют компетентные специалисты, способные предусмотреть все нюансы ГЧП в сфере цифровой экономики. Ситуация может усиливать риски оппортунистического поведения органов власти в процессе заключения ГЧП-контрактов.

В настоящее время Внешэкономбанком разработан ряд типовых договоров ГЧП по типу ВОЛГ («строю — владею — передаю в аренду — передаю в собственность»), которые могут быть взяты за основу.

В-третьих, к числу значимых ограничений, сдерживающих использование механизмов ГЧП в цифровой сфере, относится неразвитость финансовых инструментов. В связи с высокими затратами на ИТ-проекты *вариативность финансирования становится необходимым условием для реализации любого масштабного проекта*. Негативным фактором является неосведомленность частного партнера о возможностях разных финансовых инструментов, например об инфраструктурных облигациях как инструменте долгового финансирования соглашения о ГЧП.

Научное издание

**Цифровая трансформация государственного
управления: мифы и реальность**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 09.04.2019. Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton
Усл. печ. л. 2,7. Уч.-изд. л. 2,1. Тираж 250 экз. Изд. № 2284

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285