

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

<b>Скидан Анастасия Васильевна</b>	кандидат экономических наук, доцент кафедры налогообложения и бухгалтерского учета, директор центра научно-образовательной политики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: tark-anastasiya@yandex.ru
<b>Чипига Юлия Андреевна</b>	магистрант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: yulia_chip_12@mail.ru
<b>Исюк Анастасия Александровна</b>	магистрант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: anastasiya.isyuk@mail.ru

### Аннотация

*В статье рассматриваются основные проблемы цифровой трансформации государственного управления, проанализированы причины возникновения данных проблем, особенности приобретения новых компетенций государственными служащими, определена модель цифровых компетенций государственного служащего. Авторами проведен анализ показателей международного рейтинга конкурентоспособности и инновационности стран. Определены возможные пути решения проблем, способствующие развитию новых направлений цифровизации государственного управления.*

**Ключевые слова:** цифровая экономика, кризис, пандемия, импортозамещение, государственное управление, государственные служащие, проблемы государственного управления, органы власти, информационная безопасность.

Одним из наиболее приоритетных аспектов перехода Российской Федерации к цифровой экономике является цифровизация государственного управления. Реализация проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика» предусматривает изменения в деятельности органов государственной власти, основанные на внедрении цифровых технологий, способствующие повышению результативности и эффективности государственного управления.

Рейтинг России в международных показателях, оценивающих уровень конкурентоспособности и инновационности стран в 2019-2020 годах, изменился незначительно: преимущественно Россия уступает странам Западной Европы и США (рис. 1).

Предполагается, что повышение уровня цифровизации государства позволит обеспечить высокий уровень качества государственного управления как в целом, так и в его отдельных полномочиях при реализации государственных функций. Тем не менее, существуют проблемы при внедрении цифровых технологий, которые до сих пор остаются актуальными, так как требуют регламентации и принятия решений по их устранению.

Проблемы цифровизации государственного управления:

1. Проблемы систематизации и структурирования: нормативное регулирование цифровизации, недостаточная согласованность процессов цифровизации на федеральном и региональном уровнях, проблема ведомственного принципа цифровизации.

2. Организационные и технологические проблемы: неподготовленность технологического оснащения и оборудования, недоступность цифровых технологий и услуг для граждан, низкий уровень современных цифровых компетенций и профессиональной квалификации государственных служащих.

3. Проблемы обеспечения безопасности: проблемы информационной безопасности, проблемы импортозамещения.

Для эффективной цифровой трансформации государственного управления необходимо рассмотреть основные проблемы, существующие на данном этапе развития:

1. Нормативно-правовое регулирование цифровизации государственного управления. Данную проблему можно охарактеризовать как правовое ограничение процесса цифровизации государственного управления. Правовые ограничения – это правовые нормы, ограничивающие возможности правомочности создания, внедрения и применения в государственном управлении цифровых технологий [1].

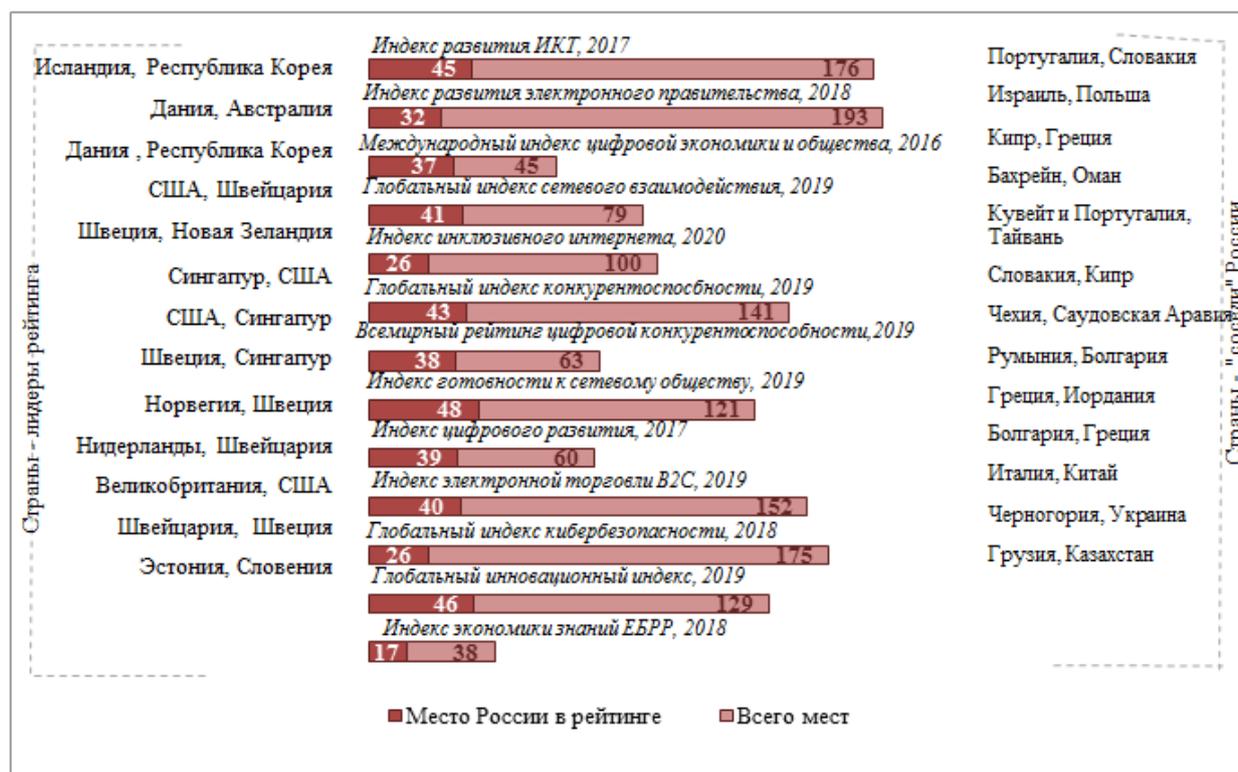


Рис. 1. Позиции России в международных рейтингах<sup>1</sup>

В Рекомендациях Совета организации экономического сотрудничества и развития по стратегиям цифрового правительства одним из принципов является «принцип организации законодательных и регуляторных аспектов». Согласно данному принципу содержание правового регулирования в сфере цифровизации государственного управления должно основываться на следующих положениях:

- 1) «Цифровое Правительство по умолчанию» и «Цифровое Правительство от начала до конца»;
- 2) использование открытых стандартов, открытых данных и открытого программного обеспечения;
- 3) конфиденциальность информационной безопасности всех субъектов отношений (государство, органы государственной власти, организации и персональные данные граждан).

В России на данный момент уже происходит становление нормативно-правовой базы цифровизации, подтвержденное на основе принятых нормативно-правовых актов и внесенных изменениях в существующие нормативные документы, касающиеся и регламентирующие процесс цифровизации в Российской Федерации. Однако по мере дальнейшего развития для правомочности использования цифровых технологий в деятельности государственных органов необходимо пересмотреть и внести дополнительные поправки во многие нормативно-правовые документы.

2. Недостаточная согласованность процессов цифровизации на федеральном и региональном уровнях. Данная проблема обусловлена дефицитом информации от федеральных органов исполнительной власти по направлениям развития цифровой трансформации. Данная тенденция приводит к неравномерности развития регионов в данной сфере, что также отражается на эффективности работы региональных органов власти. Так как цифровая трансформация касается всех субъектов государства, поэтому необходимо в части реализации мероприятий в рамках цифрового государственного управления принятие и доведение до региональных органов власти методических материалов. Также проведение различных семинаров, конференций, дополнительных образовательных программ с участием федеральных и региональных органов власти позволит привести к согласованности и единому пониманию основных аспектов и принципов цифровизации государственного управления между разными уровнями власти.

<sup>1</sup> Обзор: ИКТ в госсекторе 2020 [Электронный ресурс] URL: [https://www.cnews.ru/reviews/ikt\\_v\\_gossektore\\_2020/articles/gosudarstvo\\_menyaet\\_podhod\\_k\\_tsifrovizatsii](https://www.cnews.ru/reviews/ikt_v_gossektore_2020/articles/gosudarstvo_menyaet_podhod_k_tsifrovizatsii) (Дата обращения: 25.02.2021 г.)

3. Ведомственный принцип цифровизации является тормозящим механизмом. Одной из основных тенденций является создание «единых» или типовых информационных систем государственных органов, в результате применения данного принципа возникает большое количество повторяющихся друг друга по функционалу информационных систем. Данная тенденция носит убыточный характер, так как государство платит за поддержание функционирования данных систем. Таким образом, это приводит к противоречию поставленных задач в национальной программе «Цифровая экономика». Для решения данной проблемы необходимо проводить мониторинг эффективности функционирования государственных информационных систем, что позволило бы оценить функционал деятельности данных систем и, в целях сокращения повторяющихся, возможность их консолидации.

4. Неподготовленность технологического оснащения и оборудования, которое является причиной низкой работоспособности и эффективности государственных органов. Из-за недостаточно проработанных цифровых технологий, внедряемых в государственном управлении, часто возникают сбои в процессе работы, что приводит не только к неэффективности государственного управления, но и недоверию к этим технологиям со стороны населения.

Одним из примеров проявления данной проблемы можно выделить ситуацию неготовности электронного портала «Государственные услуги» к массовому обращению населения за оформлением заявлений на прямые выплаты семьям с детьми сразу после объявления о данных выплатах в период пандемии COVID-19 весной 2020 года. Также, пользователи неоднократно обращали внимание на сбои в работе данного портала и в работе личного кабинета на сайте Федеральной налоговой службы, связанные с пиковыми датами, например, в приближении срока уплаты налога на принадлежащее имущество, землю и транспорт [2]. Стоит отметить, что зачастую данные сбои, особенно в части выплат или предоставлении отчетных документов, могут принести не только административный ущерб, но и материальный – в виде пени за задолженность или штрафов.

Актуальность данной проблемы особенно характерна в период кризиса, связанного с пандемией, когда электронное взаимодействие между населением и государственными органами является необходимостью. Эффективное решение данной проблемы может быть взаимосвязано с предыдущей проблемой. Так как консолидация схожих по функционалу и взаимодействующих друг с другом информационных систем приведет к их объединению, и, соответственно, к сокращению государственных расходов на поддержание их работы, то есть это позволит увеличить материальные и финансовые ресурсы для поддержания и обеспечения эффективного функционирования данных технологий.

5. Проблема неравенства доступа граждан к цифровым технологиям и услугам. При цифровизации государственного управления все больше обостряется проблема неравенства доступа между различными социальными группами, так как до сих пор существуют населенные пункты без доступа к сети Интернет, что соответствует технической проблемы недоступности сервисов. Отсутствие цифровой грамотности и недоступность сервиса из-за особенностей здоровья также оказывают препятствующее воздействие на цифровизацию. Для решения данной проблемы необходимо:

- 1) преодолеть цифровой разрыв между различными социальными группами;
- 2) обеспечить инклюзивную среду, предусматривающий на этапе разработки доступ для людей с особыми потребностями;
- 3) обеспечить со стороны государственных органов контроль взаимодействия пользователя с цифровым сервисом;
- 4) обеспечить альтернативные варианты доступа к цифровым сервисам.

6. Низкий уровень современных цифровых компетенций и профессиональной квалификации государственных служащих. Цифровая компетенция должна включать компетенции для цифровой совместной работы, безопасности и решения проблем. Современный государственный служащий должен обладать более обширными компетенциями и навыками, так как процесс цифровизации затрагивает все структуры государственных органов. На рис. 2 выявлены основные цифровые компетенции, которые обеспечат повышение уровня цифрового образования государственных служащих.

Необходимо разработать и провести повсеместное обучение данным компетенциям, в особенности на региональном уровне. Мы считаем, что необходимо оптимизировать должностной регламент в части совершенствования квалификационных требований в области цифровых компетенций.

7. Проблемы информационной безопасности для процесса цифровизации является одной из самых приоритетных и сложно регулируемых проблем. За последние года принципы обеспечения кибербезопасности сменились. В современных условиях развития цифровизации наиболее актуальной и эффективной линией обеспечения информационной безопасности является максимально быстрое обнаружение взлома и нахождение постороннего в системе, а также своевременное сокращение его возможностей в системе настолько, чтобы он не успел нанести вред. Данная тенденция обуславливает рост востребованности высокоинтеллектуальных средств защиты, которые позволяют решать задачи по оперативному выявлению инцидентов и атак.



Рис. 2. Модель цифровых компетенций государственного служащего

Одним из решений данной проблемы послужит переход государственных структур на российское программное обеспечение, что позволит защитить вмешательство в государственные данные со стороны других государств, а также позволит на основе собственных разработок обеспечить кибербезопасность. Согласно приказу Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, доля отечественного программного обеспечения в государственных органах в 2020 году должно составлять 80%. По состоянию на 2020 год в России зарегистрировано около 6654 отечественных программ для электронных вычислительных машин и баз данных, многообразие представленного программного обеспечения вполне соответствует достижению данного показателя [3].

На современном этапе развития информационной безопасности наиболее эффективной концепцией кибербезопасности считается внедрение подхода глубокой многоуровневой защиты («Defense in Depth» или «эшелонированная оборона»), то есть когда различные уровни защиты распределены по стратегически важным, ключевым элементам сети и действуют в рамках унифицированной стратегии. В рамках данной концепции определены шесть мер, представленные на рис. 3.

Данные меры обеспечивают выполнение политики безопасности и расширяют возможности контроля и управления информационной безопасностью.

На наш взгляд, для достижения соответствующего уровня кибербезопасности на государственном управлении концепция информационной безопасности должна опираться на данные меры обеспечения безопасности информационной инфраструктуры, что позволит повысить уровень информационной безопасности.

8. Проблема импортозамещения является продолжением указанной выше проблемы. Можно выделить два основных направления импортозамещения – это применимость таких продуктов и их сопровождение. Так, при проведении перевода документооборота государственных органов в электронный вид с включением в систему управления базой данных, возникают проблемы надежности и масштабируемости. Если применять отечественные системы, то является целесообразным и применение отечественных продуктов обеспечения кибербезопасности, что на данный момент является затруднительно, так как отечественные разработки в области кибербезопасности не способны на данный момент обеспечить соответствующий уровень информационной безопасности. Также существуют сложности с включением в органы власти специалистов, знающих импортозамещающие продукты, что порождает проблемы с сопровождением таких систем и решений.

Контроль	Идентификация	Идентификация и классификация пользователей, сервисов, трафика и оконечных устройств
	Мониторинг	Мониторинг производительности, поведения, шаблонов использования, событий и соответствия политике
	Выявление аномалий	Сбор, анализ и выявление взаимозависимостей событий в масштабе системы
Управление	Повышение устойчивости	Повышение устойчивости оконечных устройств, сервисов, приложений и инфраструктуры
	Изоляция и сегментация	Изоляция пользователей, систем, сервисов для сдерживания и защиты
	Обеспечение выполнения политики информационной безопасности	Обеспечение выполнения политики разграничения доступа, политики безопасности и противодействие угрозам безопасности

Рис. 3. Матрица обеспечения безопасности инфраструктуры

Решение данной проблемы представляется двумя путями: расширение численности обслуживающих специалистов узкой специализации в государственном органе или применение аутсорсингов и отведение данной функции компаниям, занимающимся разработкой данных продуктов. Второй вариант решения данной проблемы является более реальным, так как количество специалистов данной категории неохотно идут в органы власти в виду достаточно низких заработных плат, в сравнении с заработными платами специалистов данной категории на рынке труда. Таким образом, проблема импортозамещения цифровых продуктов является актуальной не только для государственного сектора, но и распространяется на все сферы цифровизации [4 – 6].

При принятии решений для устранения существующих проблем цифровизации государственного управления следует учитывать возможности использования цифровых технологий как инструментов повышения результативности органов власти, для этого целесообразно предусмотреть следующие направления цифровизации государственного управления:

1. «Платформа для результатов»: трансформация работы всех ведомств, а именно от формирования и предоставления отчётов о результативности деятельности к определению ответственности ведомств за наличие информации, формируемой автоматически, на единой платформе с дальнейшим принятием управленческих решений основываясь на полученную информацию.
2. «Знание – сила»: расширение сферы использования «больших данных» для формирования и реализации государственной политики, составления официальной статистики, координации и контроля доходов, а также реализации иных государственных функций.
3. «От светофора к спектру»: смена методов оценки эффективности деятельности государственных органов – переход от бинарной оценки «выполнено – не выполнено» к применению предиктивной аналитики, то есть выборочных испытаний, основанных на технологиях искусственного интеллекта.
4. «Рассчитывать, чтобы оптимизировать»: цифровизация, представляется как инструмент оптимизации и сокращения бюджетных расходов, то есть внедрение системы расчёта транзакционных издержек и мониторинг результативности их сокращения от внедрения системы цифровизации.

Исходя из выше изложенного, можно сделать вывод, что в силу незавершенности целого ряда проводимых ранее реформ государственного управления, сохранившиеся негативные управленческие практики сокращают возможности для внедрения цифровых технологий. Также стремительное развитие цифровизации государственного управления позволяет выявить проблемы, без решения которых дальнейшее развитие в данном аспекте представляется затруднительным. Поэтому необходимо своевременное эффективное и результативное принятие управленческих решений для совершенствования системы государственного управления в рамках цифровой трансформации.

#### Литература

1. Южаков В.Н., Талапина Э.В. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. №3. 268 с.

2. *Скидан А.В., Чипига Ю.А.* Новые тренды высшего образования в условиях цифровой трансформации // В сборнике: Молодежная инициатива – 2020. Материалы Городской научно-практической конференции с международным участием. 2020. С. 146 – 149.
3. *Скидан А.В., Чипига Ю.А.* Последствия цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации // В сборнике: Современные тенденции развития общества: образование, коммуникация, психология. Сборник по итогам научно-практической конференции с международным участием. 2020. С. 87 – 90.
4. *Дудукалов Е.В., Лаптандер А.Б.* Образование и наука: как продолжать модернизацию в условиях рецессии? // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 1. С. 7 – 13.
5. *Игнатова Т.В., Дудукалов Е.В., Черкасова Т.П.* Знаниевые экосистемы и рейтинги цифровизации национальных экономик / Цифровая экосистема экономики : сборник статей по итогам VII-й международной научно-практической видеоконференции; отв.ред. Л. Г. Матвеева; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Изд-во ЮФУ, 2020. С. 391 – 397.
6. *Фоменко Н.М.* Применение информационно-коммуникационных технологий в системе публично-го управления // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2014. № 5.

**Skidan Anastasia Vasilyevna**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of taxation and accounting, director of the Center for scientific and educational policy, South-Russian Institute of Management - branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, st. Pushkinskaya, Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: tark-anastasiya@yandex.ru

**Chipiga Yulia Andreevna**, Master's Degree student at the Faculty of Economics, South-Russian Institute of Management - branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, st. Pushkinskaya, Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: yulia\_chip\_12@mail.ru

**Isyuk Anastasia Aleksandrovna**, Master's Degree student at the Faculty of Economics, South-Russian Institute of Management - branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, st. Pushkinskaya, Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: anastasiya.isyuk@mail.ru

#### DIGITALIZATION AS A FACTOR OF INCREASING PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE: PROBLEMS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

##### Abstract

*The article examines the main problems of the digital transformation of public administration, analyzes the causes of these problems, the peculiarities of acquiring new competencies by civil servants, and defines a model of digital competencies of a civil servant. The authors analyzed the indicators of the international rating of competitiveness and innovativeness of countries. Possible ways of solving problems that contribute to the development of new directions of digitalization of public administration have been identified.*

**Keywords:** *digital economy, crisis, pandemic, import substitution, public administration, civil servants, problems of public administration, authorities, information security.*

##### References

1. YUzhakov V.N., Talapina E.V. Pravovye ogranicheniya dlya ispol'zovaniya proryvnyh cifrovyyh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii // Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. 2018. №3. 268 p.
2. Skidan A.V., CHipiga YU.A. Novye trendy vysshego obrazovaniya v usloviyah cifrovoj transformacii // V sbornike: Molodezhnaya iniciativa – 2020. Materialy Gorodskoj nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. 2020. P. 146 – 149.
3. Skidan A.V., CHipiga YU.A. Posledstviya cifrovoj transformacii gosudarstvennogo upravleniya v Rossijskoj Federacii // V sbornike: Sovremennye tendencii razvitiya obshchestva: obrazovanie, kommunikaciya, psihologiya. Sbornik po itogam nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. 2020. P. 87 – 90.
4. Dudukalov E.V., Laptander A.B. Obrazovanie i nauka: kak prodolzhat' modernizaciyu v usloviyah recessii? // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 1. P. 7 – 13.
5. Ignatova T.V., Dudukalov E.V., CHerkasova T.P. Znanievyie ekosistemy i rejtingi cifrovizacii nacional'nyh ekonomik / Cifrovaya ekosistema ekonomiki : sbornik statej po itogam VII-j mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy videokonferencii; otv.red. L. G. Matveeva; YUzhnyj federal'nyj universitet. Rostov-na-Donu; Taganrog: Izd-vo YUFU, 2020. P. 391 – 397.
6. Fomenko N.M. Primenenie informacionno-kommunikacionnyh tekhnologij v sisteme publichnogo upravleniya // Ekonomicheskie i gumanitarnye issledovaniya regionov. 2014. № 5.