

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Добролюбова Е.И.

**Показатели результативности и эффективности
цифровизации государственного управления**

Москва 2020

Аннотация. В работе проанализирован опыт международных организаций и зарубежных стран по разработке показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления. На основе зарубежного опыта с учетом положений российских стратегических и программных документов обоснован комплексный подход к оценке конечных эффектов цифровизации государственного управления, значимых для ключевых заинтересованных сторон – граждан, бизнеса, государства и государственных служащих. Представленная в работе система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления может быть использована в рамках мониторинга реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Добролюбова Е.И. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 Международная практика разработки показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления.....	6
1.1 Анализ систем показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, используемых международными организациями.....	6
1.2 Анализ систем показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, используемых в зарубежных странах.....	16
2 Предложения по системе показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления.....	24
2.1 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для граждан.....	26
2.2 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для бизнеса.....	46
2.3 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для государства.....	58
2.4 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для государственных служащих.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	67
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	69

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящей работе применяют следующие сокращения и обозначения:

DESI	- Индекс цифровой экономики и общества
EGDI	- Индекс развития цифрового правительства
IMD	- Международный институт управленческого развития – бизнес-школа
MYS	- средняя продолжительность обучения в школе
OURIndex	- Индекс открытости, полезности и повторного использования данных
БРИКС	- международная организация пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
ЕАЭС	- Евразийский экономический союз
ЕС	- Европейский союз
ИКТ	- Информационно-коммуникационные технологии
ИТ	- информационные технологии
МФЦ	- многофункциональный центр
ООН	- Организация Объединенных Наций
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
РАНХиГС	- Российская академия народного хозяйства и государственной службы
РФ	- Российская Федерация
ФП	- федеральный проект

ВВЕДЕНИЕ

С цифровизацией связываются основные надежды в сфере повышения качества государственного управления в России. На реализацию включенного в состав национального проекта «Цифровая экономика в Российской Федерации» федерального проекта «Цифровое государственное управление» выделяются значительные бюджетные средства (235,7 млрд. руб. из средств федерального бюджета до 2024 г.).

В то же время анализ стратегических и проектных документов (Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации», федеральный проект «Цифровое государственное управление», государственная программа Российской Федерации «Информационное общество в Российской Федерации (2011-2020 годы)» и другие) показывает, что в настоящее время в России не сформирована единая система планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности в сфере цифровизации государственного управления. Системы показателей, используемых для целей разных документов и процедур на федеральном и региональном уровнях, недостаточно синхронизированы и ограничиваются оценкой электронных сервисов и интенсивности электронного документооборота в ущерб остальным направлениям цифровизации госуправления. Используемые в практике системы показателей не всегда позволяют соотнести промежуточные результаты цифровизации в России и передовых с точки зрения развития цифрового государственного управления странах.

В отсутствие системной работы по комплексному мониторингу и оценке результативности и эффективности цифровизации государственного управления, позволяющей выявить влияние цифровизации на качество государственного управления, существуют риски формальной реализации инициатив в данной сфере, неэффективного использования бюджетных средств, реализации решений, не соответствующих уровню передовых зарубежных стран, и, как следствие, потери возможностей роста конкурентоспособности российского государственного управления за счет внедрения передовых цифровых технологий.

Основой для проведения такого мониторинга может стать представленная в настоящей работе система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, разработанная на основе анализа международной теории и практики.

1 Международная практика разработки показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления

1.1 Анализ систем показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, используемых международными организациями

Цифровизация – один из ключевых мировых трендов развития государственного управления, с которым связываются перспективы повышения результативности и эффективности деятельности государственных органов. Это предопределяет интерес международных организаций к измерению и оценке цифровизации государственного управления, разработке новых статистических показателей, характеризующих данный процесс и индексов, позволяющих проводить межстрановые сопоставления.

Следует отметить, что данный интерес к оценке цифровизации государственного управления появился более десятилетия назад, на этапе формирования и распространения концепции «электронного правительства». Соответственно, и ряд международных показателей, в той или иной мере характеризующих результативность и эффективность процессов цифровизации, основываются прежде всего на измерении и оценке компонентов «электронного правительства», «открытого правительства» и могут не учитывать последние тенденции и прорывные технологии современного этапа цифровизации, такие как «Интернет вещей», «большие данные», искусственный интеллект и технологии распределенного реестра [1], а также иные новации, что обуславливает необходимость разработки новых теоретических подходов к оценке цифровизации в государственном управлении [2]. В некоторых случаях для адаптации к быстро меняющемуся технологическому ландшафту международные организации изменяют состав оцениваемых показателей, что ограничивает сопоставимость данных в динамике, однако позволяет проводить более адекватный современному уровню развития технологий анализ.

Одним из наиболее часто используемых интегральных показателей в сфере цифровизации государственного управления является Индекс развития цифрового правительства (EGDI), рассчитываемый ООН каждые 2 года для всех 193 стран-членов организации. Впервые Индекс был рассчитан в 2001 году.

Индекс основан на использовании как показателей, основанных на оценке национальных веб-сайтов, так и статистических показателей, характеризующих участие страны в информационном обществе, без которых эффект от развития электронного

правительства был бы ограничен. В состав индекса с равным удельным весом включены три компонента:

- индекс онлайн-услуг (онлайн-обслуживания);
- индекс телекоммуникационной инфраструктуры;
- индекс человеческого капитала.

Состав показателей, используемых при расчете каждого из представленных индексов, меняется с течением времени с целью обеспечения учета современных цифровых технологий (например, при расчете индекса телекоммуникационной инфраструктуры с 2008 г. не учитывается число телевизоров).

Индекс онлайн-обслуживания рассчитывается по результатам обследования национальных веб-сайтов на основе единой анкеты. В 2018 г. в состав анкеты было включено 140 вопросов, позволяющих выявить информацию о цифровизации государственного управления (например, законы, документы государственной политики, расходы и т.п.), наличие особенностей в государственном управлении в той или иной стране (например, использование социальных сетей), а также возможность электронного взаимодействия через веб-сайт. В частности, для расчета индекса онлайн-обслуживания в 2018 г. проводилась оценка возможностей электронного взаимодействия с государственными органами в части подачи онлайн-деклараций по подоходному и иным налогам; получения новостей или оповещений по различным вопросам (образования, занятости, здравоохранения, социальной защиты, погодных условий, сельскохозяйственных технологий, охраны окружающей среды; получения онлайн государственных услуг, в т.ч. регистрации транспортных средств, нового бизнеса, подачи заявлений о смене адреса, заявлений в органы социальной защиты, заявлений на поступление в начальную и среднюю школу, заявлений на получение государственных стипендий (грантов), заявлений на получение удостоверения личности, свидетельств о рождении, браке, смерти, получение водительских прав, регистрацию прав собственности на землю, получение экологических разрешений, заявлений на получение лицензий (патентов), разрешения на строительство; доступа к своим данным и их модификации и др. [3].

Таким образом, в рамках онлайн-обслуживания учитывается широкий спектр государственных услуг, по которым имеется возможность электронного взаимодействия граждан и организаций с государством; учитываются также возможности, связанные с информационными услугами и подачей обращений граждан. В то же время, индекс онлайн-обслуживания не учитывает возможностей электронного взаимодействия по предоставлению отчетности в органы власти (в т.ч. с использованием технологий

«Интернета вещей»). В составе индекса не представлены и направления электронного взаимодействия, связанные с развитием цифровой контрольно-надзорной деятельности государства (в т.ч. дистанционного контроля). Степень использования цифровых технологий для нужд самих государственных органов (например, электронное бюджетирование или использование цифровых технологий для управления кадрами государственных органов) также пока не учитывается.

В составе индекса телекоммуникационной инфраструктуры учитываются следующие показатели:

- число пользователей Интернета;
- численность абонентов стационарных широкополосных сетей;
- численность активных абонентов мобильных широкополосных сетей;
- численность абонентов стационарной телефонной связи;
- численность абонентов мобильной (сотовой) связи.

При оценке индекса человеческого капитала в составе Индекса развития электронного правительства используются следующие показатели:

- грамотность взрослых (удельный вес данного показателя составляет 1/3 в общей оценке индекса человеческого капитала);
- валовая доля учащихся, определяемая как суммарная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений независимо от возраста в процентах от численности населения школьного возраста для данного уровня (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала);
- ожидаемая продолжительность обучения в школе, которая представляет собой число лет обучения в школе, которое ребёнок определённого возраста может ожидать в будущем, исходя из того, что вероятность его обучения в школе в любом конкретном возрасте равна текущему возрастному показателю доли учащихся (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала);
- средняя продолжительность обучения в школе (MYS), отражающая среднее число лет обучения, законченного взрослым населением страны (25 лет и старше) без учёта лет повторного обучения в тех же классах (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала) [3].

По итогам оценки, проведенной ООН в 2018 г., Россия занимает 32 место по Индексу развития электронного правительства (0,7969); при этом по индексу онлайн-обслуживания наша страна находится на 25 месте (0,9167), обгоняя по данному компоненту индекса такие страны как Эстония, Австрия и Швейцария. Несколько ниже оценки России по индексу телекоммуникационной инфраструктуры (45 место и 0,6219

балла) и индексу человеческого капитала (28 место, 0,8522 балла). По Индексу развития электронного правительства Россия обгоняет другие страны БРИКС и ЕАЭС, но значительно уступает лидерам – Дании, Австралии, Республике Корея, Великобритании и Швеции.

Помимо Индекса развития электронного правительства, ООН также рассчитывает Индекс электронного участия, основанный на оценке трех компонентов, отражающих использование цифровых технологий для оценки вовлеченности граждан в выработку и принятие решений государственными органами:

- электронное информирование: предполагает, что участие граждан обеспечивается за счет доступа к государственным информационным ресурсам, в т.ч. за счет реализации требований по доступу к информации;

- электронные слушания: предполагают, что граждане вовлекаются в обсуждение, выработку и принятие решений по развитию госполитки и совершенствованию оказания госуслуг;

- электронное принятие решений: предполагает предоставление гражданам полномочий за счёт совместной разработки политик, компонентов услуг и режимов их оказания [3].

По данным за 2018 г., Россия разделяет 23 место в мире по Индексу электронного участия с Германией и Колумбией.

Еще одним индексом, широко используемым в практике международных организаций, является Индекс готовности к сетевому обществу. Он составляется с 2001 г. Всемирным экономическим форумом. При расчете индекса используются статистические данные и результаты опроса руководителей компаний. Последний опубликованный отчет содержит данные за 2016 г.

В составе Индекса готовности к сетевому обществу оцениваются:

- наличие условий для развития ИКТ (Environment subindex);
- готовность граждан, деловых кругов и государственных органов к использованию ИКТ (Readiness subindex);
- уровень использования ИКТ в общественном, коммерческом и государственном секторах (Usage subindex);
- воздействие информационных технологий на экономику (Impact subindex).

В рамках оценки уровня использования ИКТ в государственном секторе учитываются такие аспекты как:

- значимость ИКТ при формировании правительственного видения будущего;
- индекс государственных услуг, предоставляемых онлайн;

- успех государства в продвижении ИКТ.

Если в целом по Индексу готовности к сетевому обществу Россия в 2016 г. занимала 41 место, то по уровню использования ИКТ в государственном секторе – 44 место. При этом наша страна получила весьма высокую оценку по индексу государственных услуг, предоставляемых онлайн (27 место в мире), тогда как по оценке значимости ИКТ при формировании правительственного видения будущего Россия значительно проигрывала другим странам (76 место) [4].

Отдельные показатели, характеризующие цифровизацию государственного управления, используются и при оценке общей конкурентоспособности стран в Отчетах о мировой конкурентоспособности, подготавливаемых Международным экономическим форумом. Так в составе оценки качества институтов учитывается Индекс электронного участия [5].

Во многих международных индексах используются данные Международного союза электросвязи, который в свою очередь формирует Индекс развития ИКТ. В состав индекса включено 11 показателей, отражающих:

- доступ к ИКТ;
- использование ИКТ;
- навыки в сфере ИКТ.

За последние 10 лет оценка Индекса развития ИКТ в России значительно выросла: с 4,42 баллов в 2008 г. до 7,07 баллов в 2017 г., однако роста данной оценки оказалось недостаточно для значимого улучшения позиции нашей страны в общем рейтинге: если в 2008 г. Россия занимала 49 место, в 2011 г. – 38 место, то в 2017 г. – 45 место среди всех стран-участниц [6]. В последние годы темпы роста индекса в России снизились по сравнению с периодом 2010-2014 гг. [7]. Следует отметить, что среди показателей, включенных в состав Индекса развития ИКТ, нет собственно показателей, характеризующих уровень цифровизации государственного управления (или уровень цифровизации экономики или социальной сферы) [8]; скорее данный индекс призван оценить доступность ИКТ для граждан и степень использования базовых технологий, без учета конкретной сферы их применения, а также без учета степени развития «прорывных» технологий, обеспечивающих современный этап цифровой трансформации.

Ключевыми для развития цифрового общества в целом и цифровизации государственного управления в частности являются вопросы безопасности. Их оценке посвящен составляемый Международным союзом электросвязи Индекс глобальной кибербезопасности. При расчете данного индекса учитываются пять основных аспектов:

- правовые меры (законодательство и регулирование в сфере кибербезопасности; законодательство в сфере противодействия спаму);
- технические меры (учет и реагирование на инциденты, реализация стандартов в сфере кибербезопасности, технические механизмы и возможности противодействия спаму, использование облачных технологий, защита детей в информационном пространстве);
- организационные меры (стратегия, ответственный орган, измерение кибербезопасности);
- развитие кадрового потенциала (информационные кампании для населения, стандарты и сертификация в сфере кибербезопасности, проведение профессионального обучения, национальные образовательные программы, программы научных исследований и разработок, механизмы стимулирования, развитие отечественной индустрии кибербезопасности);
- кооперация (двусторонние соглашения, многосторонние соглашения, участие в международных форумах или ассоциациях, использование механизмов частно-государственного партнерства, межведомственное и внутриведомственное взаимодействие, лучшие практики в сфере обеспечения кибербезопасности) [9].

В глобальном рейтинге по кибербезопасности Россия в 2018 г. заняла 26 место (в 2017 г. – 10 место). Как следует из таблицы 1.1, Россия отстает от стран-лидеров рейтинга по всем компонентам оценки, учитываемым в рамках глобального индекса кибербезопасности, при этом наибольшее отставание отмечается по техническим мерам и мерам организационного характера.

Таблица 1.1 – Глобальный индекс кибербезопасности и его компоненты: Россия и страны-лидеры в 2018 г.

Страна	Индекс	Правовые меры	Технические меры	Организационные меры	Развитие кадрового потенциала	Кооперация
Великобритания	0,931	0,200	0,191	0,200	0,189	0,151
США	0,926	0,200	0,184	0,200	0,191	0,151
Франция	0,918	0,200	0,199	0,200	0,186	0,139
Россия	0,836	0,197	0,162	0,177	0,166	0,135

Примечание – Источник: составлено автором на основе [9].

Оценка цифровизации государственного управления – один из компонентов оценки Индекса цифрового внедрения (Digital adoption index), рассчитанного Всемирным банком в 2016 г. [10]. Так по субиндексу внедрения цифровых технологий в государственном секторе Россия в 2016 г. занимала 18 место. Среди лидеров по данному показателю отмечаются Корея, Сингапур и Япония (таблица 1.3).

Таблица 1.2 – Рейтинг стран по субиндексу внедрения цифровых технологий Всемирного банка в 2016 г.

Место	Страна	Субиндекс внедрения технологий в государственном секторе
1	Корея	0,980677
2	Сингапур	0,957003
3	Япония	0,908937
4	Чили	0,891787
5	ОАЭ	0,885989
6	Уругвай	0,880676
7	Италия	0,87319
8	Португалия	0,871016
9	Германия	0,870934
10	Малайзия	0,866908
11	Эстония	0,852656
12	Израиль	0,850403
13	Австрия	0,845087
14	Испания	0,839532
15	Казахстан	0,839373
16	Мальта	0,837922
17	Литва	0,827215
18	Россия	0,82359

Примечание – Источник: составлено автором по данным [10].

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала комплексный показатель для оценки одного из аспектов цифровизации государственного управления – использования открытых данных государства [11]. Разработанный показатель (OURIndex – Индекс открытости, полезности и повторного использования данных) оценивает:

- наличие открытых государственных данных;
- доступность открытых государственных данных;
- поддержку повторному использованию государственных данных.

Данный показатель рассчитывается для стран-членов ОЭСР и Колумбии. В 2018 г. среди лидеров в сфере открытых данных отмечалась Республика Корея, Франция и Япония (данные за 2017 г.) [12].

Для целей межстрановых сопоставлений по вопросам развития государственного управления ОЭСР использует показатель востребованности государственных услуг в электронном виде (доля граждан, использовавших Интернет для направления заполненных заявлений в государственные органы). Показатель рассчитывается для стран-членов ОЭСР. По данным за 2016 г., наибольший уровень среди стран ОЭСР был достигнут в Дании (71%) и Эстонии (68%) [13].

Примером негосударственной оценки цифровизации государственного управления является Рейтинг цифрового правительства, рассчитываемый Университетом Васеда

(Япония) совместно с Международной академией управления. При оценке учитываются 10 основных показателей по следующим направлениям:

- готовность сетевой инфраструктуры (учитываются статистические показатели численности пользователей сети Интернет, абонентов, имеющих широкополосный доступ к Интернет и абонентов мобильных устройств);
- оптимизация управления (учитывается уровень информированности, внедрение интегрированной бизнес-архитектуры, системы администрирования и бюджетирования);
- онлайн-услуги (учитываются электронные закупки, электронные системы взаимодействия с налоговыми органами, таможенными органами, использование цифровых технологий в сфере здравоохранения, использование принципа «одного окна»);
- национальный портал (оцениваются простота навигации, интерактивность, интерфейс, технические аспекты);
- ответственный за развитие цифрового государственного управления (учитывается наличие такой должности, мандат, программы развития и организации, поддерживающие функции ответственного);
- продвижение цифрового правительства (учитываются правовые и обеспечивающие механизмы, механизмы поддержки и оценки реализации цифрового правительства);
- электронное участие (учитываются механизмы электронного правительства, проведение консультаций, вовлечение граждан в процессы принятия решений);
- открытые данные (учитывается нормативно-правовая база, востребованность данных обществом, организация работы с открытыми данными);
- кибербезопасность (учитывается нормативно-правовая база, меры, направленные на противодействие киберпреступности, организация обеспечения безопасности сети Интернет);
- новые технологии в цифровом государственном управлении (оценивается использование облачных технологий, Интернета вещей и больших данных) [14].

Особенностью данного подхода является учет не только традиционных инфраструктурных аспектов электронного правительства, практики оказания государственных услуг в электронном виде и электронного участия, но и новых технологий, внедряемых в рамках цифровизации государственного управления, в том числе, их использования для оптимизации внутренних управленческих процессов.

Оценка проводится как с использованием данных международных организаций, так и на основе собственного обследования. В соответствии с последней оценкой, Россия занимает 30 место в данном рейтинге (из 65 крупнейших стран мира) с общей оценкой

62,58 баллов из 100, значительно уступая место лидерам – Дании, Сингапуру, Великобритании, Эстонии и США (каждая из этих стран набрала более 90 баллов). При этом Россия по данному рейтингу опережает все страны БРИКС (Китай – 32 место, Индия – 36 место, ЮАР – 54 место, Бразилия – 56 место), а также Казахстан (34 место).

При оценке конкурентоспособности стран в сфере цифровизации в целом и цифровизации государственного управления в частности часто используется международный рейтинг конкурентоспособности в цифровой среде, составляемый швейцарской бизнес-школой IMD.

Данный рейтинг составляется по трем направлениям: «Знания» (качество обучения, образования и науки), «Технологии» (регуляторная среда, финансовый капитал в ИТ-отрасли, состояние интернет- и коммуникационных технологий) и «Будущая готовность» (уровень готовности использовать цифровую трансформацию).

По данным за 2018 г. Россия занимала 40 место по уровню конкурентоспособности в цифровой среде, уступая не только таким лидерам рейтинга как США, Сингапур и Швеция, но и Китаю (30 место). При этом цифровая конкурентоспособность России была оценена выше, чем аналогичный показатель для ЮАР, Индии и Бразилии [15].

В целом, обзор реализованных на практике подходов к формированию показателей цифровизации государственного управления позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на значительное число международных индексов и показателей в сфере цифрового и информационного общества, вопросы цифровизации государственного управления учитываются в данных показателях лишь частично. Так значительное внимание уделяется оказанию государственных услуг в электронном виде (прежде всего, для граждан, но частично и для организаций), реализации возможностей электронного участия в выработке и принятии решений, открытости данных, тогда как вопросы цифровизации иных государственных функций, в том числе, контрольно-надзорной деятельности, нормотворчества, регулирования, а также цифровизации внутренних управленческих процессов в большинстве проанализированных индексов учитываются недостаточно. Иными словами, международные индексы и иные показатели, используемые международными организациями, в целом охватывают взаимодействия «граждане-государство» и, частично, «бизнес-государство», но мало учитывают взаимодействие государственных органов между собой и взаимодействие государства как работодателя с государственными служащими.

Во-вторых, зачастую оценка наличия возможностей электронного взаимодействия в той или иной сфере подменяет оценку востребованности гражданами (организациями, государством, государственными служащими) этих возможностей, не говоря уже об

эффекте от использования цифровых технологий. Отсутствуют надежные межстрановые сопоставления, которые позволяли бы оценить экономию времени и иных ресурсов в связи с цифровизацией государственного управления, влияние процессов цифровизации на повышение качества исполнения государственных функций и государственных услуг. Такой подход может стимулировать «цифровизацию ради цифровизации», а это одна из «ловушек» цифрового государственного управления [16].

В-третьих, большинство проанализированных индексов основаны на использовании как статистических данных, так и результатов экспертных обследований. С одной стороны, подобный подход позволяет расширить область оценки, учесть факторы, которые могут быть оценены только в качественной форме. С другой стороны, избыточное использование результатов экспертных оценок может влиять на получаемые результаты. Данная проблема могла бы быть решена на основе более широкого использования социологических методов сбора данных, в том числе, с применением передовых цифровых технологий.

В-четвертых, во многих проанализированных индексах учитываются весьма приблизительные показатели оценки человеческого капитала с точки зрения цифровой эпохи. В условиях формирования цифрового общества грамотность населения и общий образовательный уровень являются необходимыми, но недостаточными показателями для оценки готовности к цифровому обществу, в том числе, взаимодействию с государством в цифровом виде. Необходимо формирование системы показателей, отражающей цифровые навыки граждан.

В-пятых, как показывает проведенный анализ, в большинстве индексов недостаточно учитывается использование при цифровизации государственного управления «прорывных», характерных для современного этапа цифровой трансформации, например, «больших данных», Интернета вещей, технологий распределенного реестра, искусственного интеллекта, облачных вычислений. Необходима оценка степени внедрения и степени востребованности данных технологий при цифровизации государственного управления.

Наконец, следует отметить, что в целом Россия занимает достойное место в мире по показателям цифровизации государственного управления. Однако данная сфера развивается чрезвычайно динамично; во многих странах реализуются национальные стратегии цифровизации государственного управления, активно внедряются прорывные цифровые технологии. В этой связи даже для сохранения достигнутого уровня необходимы постоянные усилия по цифровизации государственного управления.

1.2 Анализ систем показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, используемых в зарубежных странах

Цифровая трансформация государственного управления требует коррекции подходов к оценке результативности и эффективности государственного управления, а также выработки системы показателей, характеризующих осуществление самой цифровой трансформации. Как показано выше, значительное внимание выработке показателей результативности и эффективности цифровизации уделяется международными организациями и негосударственными институтами. Зарубежные страны активно используют данные показатели и при выработке и мониторинге реализации собственных стратегий цифровой трансформации государственного управления.

На национальном уровне наиболее развитой практикой регулярного мониторинга и оценки цифровой трансформации в целом и цифровизации государственного управления в частности является практика расчета индекса цифровой экономики и общества Европейского Союза. Данная практика сочетает, с одной стороны, оценку стратегии цифровизации стран-членов ЕС, а с другой позволяет сопоставлять темпы цифровизации и достигнутые результаты между странами – участниками союза. Представляет практический интерес и опыт Сингапура, где в 2018 г. была утверждена стратегия цифровой трансформации государственного управления, в составе которой определены целевые показатели цифровизации государственных услуг и перехода к взаимодействию с государственными органами полностью в электронном виде.

Анализ опыта зарубежных стран также позволил выявить примеры интеграции показателей оценки цифровизации государственного управления (и ее отдельных элементов) в систему оценки качества управления в государственных органах (в США), примеры оценки качества государственных услуг с привлечением пользователей (например, в Канаде), а также примеры показателей, используемых для оценки отдельных мероприятий цифровой трансформации государственного управления.

Индекс цифровой экономики и общества Европейского Союза

Особый интерес в практике измерения и оценки цифровизации государственного управления представляет опыт Европейского Союза, где с 2015 г. используется Индекс цифровой экономики и общества (DESI), интегрирующий показатели цифровизации в различных сферах в странах-членах ЕС. Использование индекса позволяет оценивать прогресс в формировании Единого цифрового рынка ЕС и повышении цифровой конкурентоспособности стран-членов объединения.

В рамках Индекса цифровой экономики и общества показатели распределены по пяти компонентам: связанность, человеческий капитал, использование Интернет-услуг,

интеграция цифровых технологий и цифровые государственные услуги [18]. В составе последнего компонента оцениваются показатели, отражающие отдельные аспекты цифровизации государственного управления:

- пользователи электронного правительства (доля граждан, представляющих формы (заявления, отчетность и пр.) в государственные органы в электронном виде в общем числе пользователей Интернет);

- степень предзаполнения форм (показатель отражает, в какой степени данные, уже известные органам власти, заполняются в формах, используемых пользователями, автоматически);

- показатель полноты оказания услуг онлайн (показатель отражает, в какой степени взаимодействие с государственными органами может осуществляться полностью онлайн);

- показатель цифровизации государственных услуг для бизнеса (отражает межведомственное и международное взаимодействие при оказании государственных услуг хозяйствующим субъектам);

- показатель открытых данных (отражает приверженность государства к обеспечению открытости данных).

Как показывают данные последнего отчета по Индексу [19], в среднем 58% граждан ЕС выбирают онлайн-каналы для взаимодействия с государственными органами; в Эстонии, Финляндии, Швеции, Дании, Нидерландах и Литве их доля превышает 80%. Полнота государственных услуг, которые представляются полностью в онлайн-режиме составляет в среднем 84% (для расчета используются данные по административным государственным услугам, связанным с основными жизненными событиями, такими как рождение ребенка, смена места жительства и т.д.). Среди лидеров по доступности государственных административных услуг в электронном виде (более 90%) выделяются Мальта, Португалия, Эстония, Австрия, Литва, Дания, Испания и Финляндия. Мальта, Эстония и Финляндия лидируют и по уровню предзаполнения данных в формах, хотя в целом уровень предзаполнения форм составляет 53 пункта из 100 по всем странам-членам ЕС.

Показатель цифровизации государственных услуг для бизнеса, отражающий долю государственных услуг, необходимых для начала бизнеса и осуществления предпринимательской деятельности как для резидентов, так и для иностранных предприятий, в 2017 г. в среднем по странам ЕС достиг 82 пунктов из 100. При оценке учитывалась степень перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде (от наличия информации на порталах государственных услуг до предоставления услуг полностью онлайн). В 10 странах-членах ЕС (Дании, Ирландии, Испании, Мальте,

Эстонии, Латвии, Литве, Великобритании, Швеции и на Кипре) уровень цифровизации государственных услуг для бизнеса в 2017 году превысил 90 пунктов из 100.

Оценка открытых данных в рамках Индекса цифровой экономики и общества учитывает два показателя:

- готовность к открытости данных (показатель оценивает наличие и качество государственной политики в сфере открытых данных, требования к лицензированию, наличие механизмов координации и руководства по обеспечению открытости данных для формирования и реализации общих подходов);
- зрелость портала (показатель оценивает удобство использования портала с точки зрения его функциональности, повторного использования данных (представления данных в машиночитаемом виде, доступности баз данных, распространения данных по различным сферам).

Наибольшая оценка открытых данных в 2017 г. отмечается в Ирландии, Испании, Нидерландах, Франции и Финляндии.

Индекс цифровой экономики и общества позволяет проводить международные сопоставления и отслеживать динамику отдельных показателей цифровизации государственного управления в странах-членах ЕС. Основное внимание в рамках оценки цифровизации государственного управления уделяется вопросам оказания государственных услуг в электронном виде (как гражданам, так и бизнесу), что соотносится с результатами недавних исследований, показавших, что удовлетворенность граждан результативностью электронного правительства в наибольшей степени зависит именно от удовлетворенности качеством предоставления электронных онлайн-услуг, тогда как доступность информации в электронном виде и возможность электронного участия граждан в выработке тех или иных решений играет меньшую роль [20].

Примечательно, что помимо расчета собственно Индекса цифровой экономики и общества в странах ЕС, Европейская комиссия предприняла попытку проведения межстрановых сопоставлений в сфере цифровизации, позволяющих соотнести прогресс стран-членов Европейского союза и других стран (включая Россию). Такие сопоставления основаны на данных международных организаций (ООН, Всемирного банка и т.д.) и в сфере цифровизации государственного управления охватывают три основных параметра:

- индекс развития электронного правительства (ООН);
- возможность предоставления услуг полностью онлайн (ООН);
- открытые данные (глобальный индекс открытости данных [21]).

Последние опубликованные международные сопоставления основаны на данных 2016 г. В соответствии с ними Россия уступает средним показателям по ЕС в сфере

цифровизации государственных услуг (у России 56,8 баллов из 100, в среднем по ЕС – 63,1 балла из 100), но обгоняет некоторые западноевропейские страны, такие как Швейцария и Исландия [22]. Наиболее высокая оценка у Австралии (88,9 пунктов из 100).

Следует отметить, что некоторые авторы отмечают избыточное влияние показателей, включенных в состав Индекса цифровой экономики и общества, на формирование цифровой повестки дня стран-членов ЕС. Так отсутствие в составе показателей Индекса параметров, отражающих реализацию отдельных направлений государственной политики в сфере цифровизации (сетевой нейтральности, использования открытого программного обеспечения и т.д.), негативно влияет на политику стран-членов ЕС по реализации данных принципов [23].

Отметим, что и в сфере цифровизации государственного управления показатели, включенные в состав Индекса цифровой экономики и общества, лишь частично учитывают взаимодействие государства с гражданами и бизнесом (G2C, G2B), при этом цифровизация внутренних процедур и процессов, влияющая на взаимодействие органов власти (G2G) и их взаимодействие с государственными служащими (G2E) не учитываются. Фокус на государственных услугах, вероятно, в целом оправданный, не позволяет оценить эффект от цифровизации государственного управления для реализации иных типов государственных функций, таких как выработка государственной политики и нормотворчество, управление государственным имуществом, контрольно-надзорная деятельность и другие.

Для преодоления данных ограничений в некоторых странах-членах ЕС используются дополнительные показатели, характеризующие процесс цифровизации государственного управления. В данном контексте интересен опыт Польши, где в рамках оценки информационного общества также учитываются такие показатели как:

1) Оценка интеграционных услуг, предоставляемых средствами электронного правительства (API, открытые платформы, отчетность).

2) Полезность веб-сайтов (порталов) государственных органов (оценка того, оправдывает ли посещаемость данных ресурсов вложенные в их разработку средства).

3) Использование ИКТ в государственных органах, в том числе:

- продвижение использования ИКТ в органах государственной власти;
- степень внедрения ИКТ в органах государственной власти;
- уровень цифровизации внутренних процессов в государственном управлении;
- уровень цифровизации внешних процессов в государственном управлении;
- ориентация на пользователя при внедрении ИКТ в государственном управлении

[24].

Как следует из приведенного выше перечня, использование данных показателей как дополнительных к показателям Индекса цифровой экономики и общества позволяет

измерить и оценить внутренние процессы цифровизации в органах государственной власти.

Практика оценки цифровизации государственного управления и отдельных его мероприятий в зарубежных странах

Одним из наиболее ярких примеров использования показателей результативности в сфере цифровой трансформации государственного управления является практика Сингапура, где в 2018 г. была принята стратегия цифрового государственного управления (Digital Government Blueprint) [25], реализация которой рассчитана до 2023 года.

В стратегии предусмотрены целевые показатели, отражающие удовлетворенность заинтересованных сторон, реализацию в полной мере цифровых решений и полностью цифровых транзакций. Ожидается, что по итогам реализации стратегии будут достигнуты следующие целевые показатели:

- удовлетворенность граждан цифровыми государственными услугами (определяется на основе опросов): 75-80% граждан будут оценивать уровень своей удовлетворенности как очень высокий;
- удовлетворенность представителей бизнеса цифровыми государственными услугами (определяется на основе опросов): 75-80% представителей бизнеса будут оценивать уровень своей удовлетворенности как очень высокий;
- доля платных государственных услуг, в рамках оказания которых будут предусмотрены электронные платежи, достигнет 100%;
- доля государственных услуг, при обращении за которыми заявления будут предзаполнены проверенными органами власти данными, составит 100%;
- доля государственных услуг, при обращении за которыми можно использовать как традиционную, так и электронную подпись, достигнет 100%;
- доля транзакций [с государственными органами], совершаемых полностью в электронном виде, достигнет 90-95%;
- доля платежей (как исходящих, так и входящих), осуществляемых в электронном виде, в т.ч. с использованием мобильных устройств, составит 100%.

Пример Сингапура показывает, что как сама стратегия, так и показатели результативности ее реализации ориентируются в основном на цифровизацию государственных услуг (в их широком понимании); при этом показатели результативности, отражающие цифровизацию внутренних процессов межведомственного взаимодействия, выработки государственной политики, осуществления контрольно-надзорных функций отсутствуют.

Представляет интерес и опыт США, где разработаны ключевые показатели деятельности, на основе которых оценивается прогресс в достижении приоритетных межведомственных целей. Так в части оценки управленческих процессов в государственных органах используются показатели, отражающие прогресс по направлениям:

- кибербезопасности, в том числе обеспечения безопасности аппаратных средств, программного обеспечения, мобильных устройств и управления правами доступа; ограничения доступа персонала к секретным данным, обеспечения безопасности данных и информационных сетей;

- категории управления (доля обязательств по контрактам, соответствующим критериям зрелости в части зрелости управления и требований к обмену данными; доля расходов на реализацию решений «первого класса», т.е. внедрение технических решений, признанных лучшими для решения соответствующих задач);

- оценка государственной службы, проводимая на основе опросов федеральных государственных служащих США, на основе которой рассчитываются: общий индекс вовлеченности государственных служащих, качество работы со служащими, показывающими низкий уровень результативности деятельности, привлечение на федеральную службу кадров с необходимыми навыками, а также удовлетворенность процессом привлечения кадров;

- удовлетворенность пользователей¹ качеством осуществления обеспечивающих функций государственных органов (рассчитывается в отношении функций по кадровому управлению, финансовому управлению, государственным закупкам, информационным технологиям);

- финансовые потери федерального правительства;

- внедрение облачных технологий для электронной почты [26].

По всем вышеперечисленным направлениям представляется и публикуется ежеквартальная отчетность, отражающая степень реализации соответствующих межведомственных приоритетов и планов действий, а также содержащая данные о значениях показателей в разрезе органов государственной власти. Пример США показывает, как показатели результативности, характеризующие отдельные мероприятия цифровизации государственного управления, используются в составе системы оценки качества управления на государственной службе.

¹ В данном случае, поскольку оцениваются функции обеспечивающего характера) в качестве пользователей рассматриваются федеральные государственные служащие.

Показатели результативности широко используются и при оценке результатов цифровизации госуслуг. Так в Канаде в рамках проведения тестирования потребителями отдельных параметров качества предоставления госуслуг в электронном виде учитываются такие факторы как доля граждан, которые смогли получить услугу в полном объеме (т.е. не были вынуждены прибегнуть к другим способам ее оказания), доверие к предоставляемым в электронном виде государственным услугам и понимание требований, связанных с предоставлением государственной услуги. Тестирование, как правило, проводится с участием ограниченного числа пользователей (в пределах 100-150 человек) [27]. При использовании итерационных технологий разработки информационных предложений и сервисов такое тестирование позволяет повысить качество предоставления государственных услуг на основе вовлечения пользователей в процесс их дизайна. Привлечение пользователей и тестирование проводятся также и в других странах, например, в Дании.

В США введена единая система измерения в сфере цифровизации, позволяющая оценивать информационные приложения и цифровые сервисы. В рамках данной системы разработаны единые определения результативности того или иного информационного ресурса, удовлетворенности пользователей, качества поиска, удобства использования, возможности использования на мобильных устройствах, использования социальных сетей [28]. Такая унификация позволяет сопоставлять результативность различных информационных ресурсов и цифровых сервисов и способствует развитию практики бенчмаркинга при цифровизации ведомств. Среди примеров лучшей практики оценки веб-ресурсов США можно отметить практику Службы национальных архивов [29].

В целом, проанализированный опыт зарубежных стран по использованию показателей результативности цифровизации государственного управления позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, для мониторинга и оценки цифровой трансформации государственного управления важно учитывать позиции всех заинтересованных сторон – граждан и бизнеса, взаимодействующих с государственными органами, государственных служащих и государства в целом. Избыточное внимание к интересам только одной стороны может привести к значимым искажениям в системе мониторинга и оценки: либо к реализации избыточно дорогих и в этой связи недостаточно востребованных сторонами решений, либо к цифровизации в ведомственных интересах, без учета конечного эффекта цифровой трансформации.

Во-вторых, анализ опыта ведущих стран в сфере развития цифрового государственного управления показывает, что системы измерения успеха цифровой

трансформации находятся в стадии становления. Ни на уровне международных организаций, ни на уровне отдельных стран пока не создано целостной системы показателей результативности, которые учитывали бы все этапы управленческого цикла и все типы государственных функций. Множественность стратегических документов (в том числе, посвященных отдельным инструментам цифровизации и цифровым технологиям) размыывают единую систему мониторинга и оценки.

В-третьих, крайне высокие темпы развития цифровых технологий приводят к тому, что формирование целевых показателей на длительную перспективу может служить как целевым ориентиром, так и ограничением, поскольку определить оптимальные пути достижения целевого состояния цифровой трансформации в условиях изменения самой целевой модели практически невозможно. В этих условиях страны либо ограничиваются стратегическими ориентирами, не включая конкретных количественных показателей в состав стратегических документов, либо концентрируют свои усилия на достижимых в среднесрочном периоде целях. В российских условиях, где наряду с технологической неопределенностью и наличием внешних рисков существуют и угрозы неэффективного использования существенного объема ресурсов, направляемых на цифровизацию государственного управления, ориентация на среднесрочную перспективу реализации национальной программы и включенного в ее состав федерального проекта «Цифровое государственное управление» представляется более предпочтительным решением.

2 Предложения по системе показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления

Анализ российских подходов к измерению и оценке цифровизации государственного управления позволяет выявить ряд проблем, требующих решения для построения адекватной системы мониторинга и оценки предпринимаемых усилий по цифровой трансформации государства.

Во-первых, до настоящего времени в российской (и в значительной степени – в зарубежной) практике отсутствуют показатели, которые характеризовали бы общий эффект (конечный результат) от цифровизации государственного управления для граждан, бизнеса и государства. Оценка качественных изменений в процессах взаимодействия основных бенефициаров и количественных выгод от цифровизации данного процесса подменяется оценкой вовлеченности во взаимодействие в электронном виде, что может приводить к снижению качества оказания государственных услуг или осуществления государственных функций при переходе к электронной форме взаимодействия (особенно в случаях, когда взаимодействие в электронной форме является безальтернативным), либо, что еще менее информативно, фиксацией наличия (введения в эксплуатацию и поддержки) тех или иных государственных систем. К последней категории относятся подавляющее большинство «показателей», характеризующих решение задач и достижение соответствующих результатов в рамках федерального проекта¹.

Во-вторых, в отличие от передовой зарубежной практики, в России влияние цифровизации государственного управления на снижение издержек всех участников взаимодействия, повышение прозрачности и достоверности данных и т.д. не измеряется и не учитывается². Отсутствует практика расчета и учета при бюджетном планировании

1 Например, решение задачи «Обеспечено информирование о доступных электронных услугах и сервисах электронного правительства, а также о преимуществах использования механизмов получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе путем установления единых стандартов популяризации электронных услуг» оценивается не на основе доли граждан, проинформированных о соответствующих услугах и сервисах; не на основе оценки гражданами уровня своей осведомленности и даже не на основе количества ведомств, вовлеченных в процесс информирования об оказываемых ими услугах, а на основе наличия (отсутствия) неких «условных единиц» (фактически – исполненных государственных контрактов по информированию населения). Аналогичный подход реализован по отношению ко всем остальным задачам и ожидаемым результатам проекта, что позволяет осуществлять мониторинг и оценку его реализации исключительно по формальным признакам.

2 За исключением задекларированного в составе типовых показателей индикатора «Бюджетные расходы на фонд оплаты труда сотрудников ведомства, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг» [31], целевое значение которого может быть достигнуто как за счет внедрения цифровых технологий, так и за счет расширения практики аутсорсинга при оказании государственных услуг (например, путем делегирования части процедур по оказанию государственных услуг подведомственным учреждениям и соответствующего перераспределения фонда оплаты труда).

уровня транзакционных издержек, связанных с осуществлением государственных функций и оказанием госуслуг. В отсутствие учета экономических эффектов цифровизации для всех заинтересованных сторон (граждан, бизнеса и государства) цифровая трансформация может быть заменена автоматизацией (в некоторых случаях – повторной автоматизацией) действующих административных процессов без их качественного изменения и оптимизации.

В-третьих, несмотря на декларируемую значимость развития «сквозных технологий» системной оценки результативности и эффективности их применения в рамках государственного управления не проводится; при оценке цифровизации государственного управления не учитывается инновационность используемых решений и их влияние на развитие ИТ-сектора в целом. На уровне планирования мероприятий также, как правило, отсутствуют указания о вариантах технологических решений, предполагаемых к использованию при решении той или иной задачи. Основными исключениями являются задачи:

- «Обеспечено функционирование платформы поиска работы и подбора персонала на базе информационно-аналитической системы Общероссийская база вакансий «Работа в России» (при решении данной задачи предполагается использование технологий «больших данных»);

- «Обеспечено создание, развитие и функционирование Единой государственной платформы сбора данных промышленного интернета вещей и инструментов анализа объективных данных о наблюдаемых объектах на основе утвержденных ведомственных моделей данных в составе Платформы исполнения государственных функций» (при решении данной задачи предполагается использование технологий «Интернета вещей»).

В-четвертых, для некоторых типов государственных функций (например, для разработки государственной политики, нормотворчества) показатели цифровизации государственного управления отсутствуют. В некоторых случаях (например, в случае реформирования контрольно-надзорной деятельности) цифровизация приводит к усугублению межведомственной раздробленности, созданию все новых ведомственных информационных систем без оптимизации внутренних бизнес-процессов (в том числе, без принятия решений об укрупнении контрольно-надзорных функций и органов).

В-пятых, в рамках оценки цифровизации государственного управления не учитываются риски цифровизации, в т.ч. связанные с рисками несанкционированного использования персональных данных, уязвимостью государственных информационных систем и т.д.

Исходя из приведенных выше проблем, разработанные предложения по системе показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления были сгруппированы в четыре блока, отражающие оценку результативности и эффективности с позиции четырех ключевых групп бенефициаров: граждан, бизнеса, государства и государственных служащих.

При формировании предложений по измерению каждого эффекта от цифровизации государственного управления для конкретной группы бенефициаров проводился анализ мероприятий федерального проекта «Цифровое государственное управление» и выделялись задачи (результаты), решение (достижение) которых влияет на получение соответствующего эффекта.

2.1 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для граждан

По оценке международных организаций, цифровая трансформация экономики в целом и государственного управления в частности предоставляет гражданам значительные «цифровые дивиденды» [30], ассоциируемые прежде всего с повышением качества и доступности государственных услуг, адаптацией процесса взаимодействия государства с гражданами в зависимости от их потребностей. В недавнем исследовании ОЭСР по вопросам влияния цифрового государственного управления на благополучие граждан выделены три ключевых направления, в рамках которых такое влияние может быть maximизировано. Так государственным органам рекомендуется быть:

- отзывчивыми (на основе вовлечения граждан в процесс разработки и реализации государственной политики; обеспечения проактивного оказания услуг; разработки процессов оказания услуг исходя из потребностей граждан);

- защищающими (на основе обеспечения защиты граждан от внешних угроз и оказания безопасных услуг; обеспечения доверия в цифровом обществе; совершенствования государственного регулирования, не ограничивающего технологическое развитие);

- стоящими доверия (на основе достижения баланса между онлайн-безопасностью и демократическими свободами; оказания высококачественных и надежных государственных услуг, адаптируемых к потребностям пользователей на основе использования механизмов «обратной связи», обеспечения прозрачности деятельности) [33].

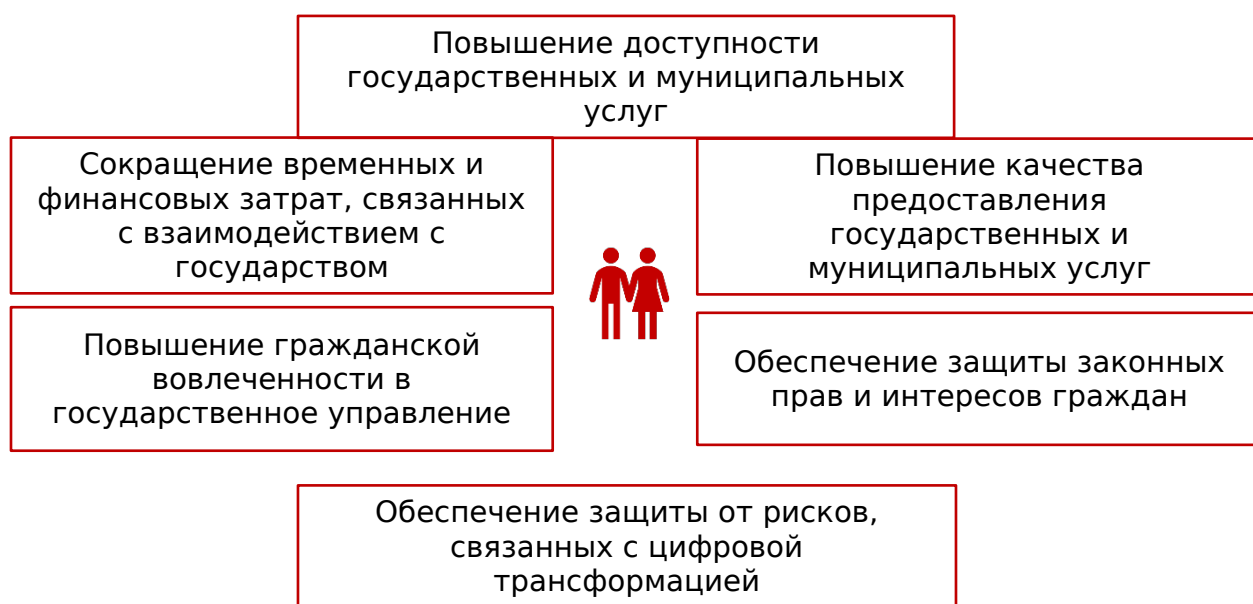
Таким образом, среди ключевых эффектов цифровизации государственного управления для граждан эксперты ОЭСР выделяют качество оказываемых государственных услуг; повышение вовлеченности граждан в выработку, мониторинг и

реализацию государственной политики (в широком смысле, как повышение гражданской вовлеченности), а также обеспечение безопасности и доверия в цифровой среде.

В российском контексте целесообразно выделить еще два значимых эффекта от цифровизации государственного управления для граждан:

- повышение доступности государственных и муниципальных услуг: данный эффект особенно важен в связи с особенностями расселения населения (в т.ч. низкой плотностью населения, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке), а также значительной численностью социальных групп с особыми потребностями;
- обеспечение защиты своих законных прав и интересов как на основе внесудебных механизмов (в т.ч. путем обращения в государственные контрольно-надзорные органы), так и в судебном порядке;
- снижение административных издержек при обращении в государственные органы в тех или иных жизненных ситуациях: данный эффект важен с учетом значительной доли бедного населения и тенденцией к снижению реальных располагаемых доходов населения в течение последних лет.

Таким образом, представляется целесообразным выделить 6 основных групп эффектов цифровизации государственного управления для граждан (рисунок 2.1).



Примечание – Источник: составлено автором.

Рисунок 2.1 – Ключевые эффекты от цифровизации государственного управления для граждан

Рассмотрим возможные показатели результативности и эффективности, характеризующие выделенные нами эффекты цифровизации государственного управления для граждан.

В паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление»¹ далее – «федеральный проект» конкретные показатели, характеризующие динамику доступности государственных и муниципальных услуг за счет цифровой трансформации (а не фактической востребованности, оцениваемой на основе показателя «Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде») отсутствуют. Косвенно данный параметр оценивается на основе показателей доступности сети Интернет (показатель «Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет») и показателей перевода в целевое состояние приоритетных государственных услуг (показатель «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации»). При этом достижению эффекта по повышению доступности государственных и муниципальных услуг для граждан способствует реализация комплекса мероприятий федерального проекта (в частности, задач 1.2, 1.3, 1.4, 1.8, 1.10, 1.15, 1.16, 1.19, 1.28, 1.37, 1.43, 1.47, 1.48, 1.49, 1.51, 1.52, 1.54, 1.55, 1.56, 1.59), направленных как на разработку и утверждение нормативно-правовой и методической базы развития суперсервисов, развитие инфраструктуры цифрового правительства, так и на реализацию цифровой трансформации по отдельным значимым государственным услугам в социальной сфере.

Для обеспечения комплексной оценки результативности цифровизации госуправления в части повышения доступности государственных и муниципальных услуг предлагается использовать показатель «оценка гражданами доступности государственных и муниципальных услуг (в целом и по социальным группам граждан)». Данный показатель позволяет определить уровень доступности государственных и муниципальных услуг (административных услуг и услуг бюджетных учреждений) в целом и в разрезе отдельных социальных групп. При оценке особое внимание должно уделяться социально уязвимым группам риска (граждане с низким уровнем дохода; находящиеся в трудной жизненной ситуации и т.д.) и гражданам с особыми потребностями (в т.ч. инвалидам). Основным источником данных для расчета показателя могут являться социологические опросы, в том числе, проводимые с использованием информационных технологий (на портале государственных и муниципальных услуг; в социальных сетях и т.д.), а также с использованием возможностей Федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ), создание и обеспечение функционирования которого предусмотрено федеральным проектом.

¹ Для целей настоящего отчета использовалась редакция паспорта от 04.06.2019 [40].

Наряду с расширением доступности государственных и муниципальных услуг важным эффектом цифровой трансформации для граждан является повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и, соответственно, рост удовлетворенности граждан.

В паспорте федерального проекта предусмотрено 2 показателя, характеризующих качество предоставления госуслуг в электронном виде: «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации (предоставление без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн (в автоматическом режиме), проактивно)» и «Доля отказов при предоставлении приоритетных государственных услуг и сервисов от числа отказов в 2018 году». Отдельные показатели также предусмотрены в рамках типовых целевых показателей цифровизации государственных услуг, в том числе:

- «время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг»;
- «регламентное время оказания государственных и муниципальных услуг (от регистрации заявления до принятия решения)»;
- «доля заявлений на получение государственных и муниципальных услуг, рассмотренных ведомствами с нарушением регламентного срока» [31].

В то же время, в отличие от практики ряда зарубежных стран (например, Сингапура), в составе показателей отсутствует оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В такой ситуации при переходе к оказанию государственных (муниципальных) услуг в электронном виде по умолчанию (как это реализовано в некоторых странах-лидерах развития цифрового государственного управления, например, в Дании) существуют риски снижения качества государственных и муниципальных услуг, роста издержек заявителей, связанных с необходимостью оплаты использования цифровой инфраструктуры (например, оплаты изготовления электронной цифровой подписи и обновления соответствующих сертификатов и т.д.). Автоматизация действующих процедур без оптимизации бизнес-процессов с учетом цифровых возможностей может привести к закреплению неэффективных процессов вместо их отмены или рационализации.

В этой связи в состав показателей федерального проекта рекомендуется включить показатель «удовлетворенность граждан качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов». Данный показатель позволяет оценить

качество предоставления трансформируемых в рамках федерального проекта государственных услуг и сервисов с позиции их получателей. Для получения объективной картины представляется целесообразным сопоставлять результаты оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления приоритетных услуг с оценкой гражданами качества предоставления аналогичных государственных услуг в традиционном формате (при личном обращении в орган власти либо в МФЦ). Следует отметить, что ранние социологические исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг свидетельствовали о том, что удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг, оказанных полностью в электронном виде, в т.ч. в режиме онлайн, была выше, чем удовлетворенность граждан качеством предоставления аналогичных услуг иными способами [34]. Основными источниками данных для формирования показателя являются:

- социологические опросы получателей государственных услуг, в т.ч. в рамках системы «Ваш контроль»;
- репрезентативные социологические опросы населения по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг (в т.ч. в рамках Федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ)).

Для оценки степени актуальности технологий, используемых в рамках цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг, рекомендуется использовать показатель «доля государственных и муниципальных услуг, оказываемых в режиме онлайн, в общем числе оказанных государственных и муниципальных услуг». Данный показатель отражает, в какой степени сервисы государственных и муниципальных органов полностью автоматизированы и используют современные прорывные технологии при их предоставлении. Показатели, отражающие охват онлайн-услугами, используются и в зарубежной практике (в частности, в странах ЕС). Источником информации для показателя могут служить административные данные, характеризующие число транзакций онлайн и общее число транзакций по оказанию государственных и муниципальных услуг.

Важным эффектом цифровизации государственного управления для граждан должно стать упрощение защиты законных прав и интересов граждан (снижение издержек на доступ к информации, юридическую защиту своих законных прав и интересов, в т.ч. в судах). Достижению такого эффекта способствуют реализуемые мероприятиями в рамках развития цифрового правосудия, а также предусмотренные федеральным проектом задачи, связанные с совершенствованием механизмов сбора и рассмотрения жалоб и обращений граждан (что является частью процедур досудебного обжалования).

В действующей редакции федерального проекта (от 04.06.2019) показатели, характеризующие результативность и (или) эффективность по данному направлению, отсутствуют. В этой связи представляется целесообразным использовать в целях мониторинга и оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления для граждан следующие показатели:

- удовлетворенность граждан качеством рассмотрения жалоб и обращений в государственные органы и органы местного самоуправления;
- средний срок рассмотрения обращений граждан, поступающих в электронном виде;
- средние издержки граждан при защите охраняемых законом ценностей от рисков.

Показатели, отражающие сроки рассмотрения жалоб и обращений граждан, а также удовлетворенность граждан качеством рассмотрения жалоб и обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, могут быть рассчитаны на основе данных разрабатываемой в рамках федерального проекта единой системы по работе с обращениями граждан в государственные органы. Для оценки издержек граждан по защите своих законных прав и интересов необходимо организовать сбор дополнительных данных с использованием социологических методов (при этом в рамках опросов могут использоваться данные социальных сетей). При расчете необходим учитывать издержки граждан, связанные с досудебной и судебной защитой своих законных прав и интересов, при этом важно определить как частоту таких издержек (по отношению к числу случаев обжалования), так и средний размер издержек граждан. В составе издержек могут учитываться как денежные расходы, так и иные виды издержек (прежде всего, временные).

Цифровая трансформация взаимодействия граждан и государства связана не только с выгодами, но и с рисками для ее участников. Поэтому важным аспектом оценки результативности цифровизации государственного управления является обеспечение адекватного уровня защиты неприкосновенности личной жизни и персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией.

Следует отметить, что в составе федерального проекта основным мероприятием, влияющим на безопасность в цифровой среде, является развитие и обеспечение функционирования единой системы идентификации и аутентификации. Основные мероприятия, направленные на обеспечение информационной безопасности, предусмотрены в составе иного федерального проекта – «Информационная безопасность». На уровне национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрен показатель, характеризующий надежность государственных

информационных систем («средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак, ч»). В составе федерального проекта «Информационная безопасность» показатели в основном ориентируются на оценку использования отечественного оборудования и программного обеспечения, а также на оценку подготовки кадров в сфере информационной безопасности. Однако данные показатели не отражают фактический уровень кибербезопасности граждан в цифровой экономике, в том числе, при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и учреждениями. Важно отметить, что в целом защита персональных данных является проблемной для большей части российского населения: по данным опроса, проведенного РАНХиГС в 2019 г., лишь 31,7% граждан считает достаточным уровень защищенности от угроз нарушения неприкосновенности личной жизни, рисков причинения вреда имуществу в связи с несанкционированным распространением персональных данных).

В этой связи представляется целесообразным использовать следующие показатели, характеризующие уровень защиты неприкосновенности личной жизни и персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией:

- оценка гражданами надежности защиты данных при получении государственных цифровых услуг (возможные источники данных: опросы получателей государственных услуг (в т.ч. с использованием ресурсов ФТЦ));
- доля граждан, оценивающих уровень защищенности неприкосновенности личной жизни и персональных данных как достаточный (источник данных: репрезентативные социологические опросы населения);
- доля граждан, сталкивавшихся с несанкционированным использованием персональных данных (источник данных: репрезентативные социологические опросы населения);
- доля граждан, не использующих сеть Интернет по соображениям безопасности (статистический показатель, рассчитывается Росстатом на основе данных формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей» (годовая));
- частота случаев киберпреступлений (мошенничества и др.), связанных с идентификацией личности гражданина в электронном виде, на 100 тыс. чел. населения (показатель может быть рассчитан на основе статистических данных правоохранительных органов).

Одним из ключевых отличий этапа цифровой трансформации от предыдущих этапов развития электронного правительства является изменение роли граждан во взаимодействии с государством: если раньше они рассматривались как пассивные «получатели услуг», то в цифровую эпоху граждане рассматриваются как непосредственные участники в осуществлении государственных функций. Важно отметить, что такое участие не сводится к «обратной связи» о качестве государственных услуг или пассивному изучению государственных информационных ресурсов. Без участия граждан невозможна реализация таких основанных на цифровых технологиях задач как предиктивная аналитика и экспериментальное государственное регулирование¹, дистанционный мониторинг и оценка результатов реализации проектов и программ. В этой связи важным эффектом от цифровизации государственного управления с позиции граждан является повышение гражданской вовлеченности в государственное управление (повышение прозрачности деятельности органов государственного управления, расширение возможностей участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий).

В федеральном проекте в рамках повышения прозрачности деятельности органов власти предусмотрено решение задачи по «обеспечению возможности доступа пользователей в модели «одного окна» посредством единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) к информации, созданной органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами государственных внебюджетных фондов в пределах своих полномочий, а также к иной общедоступной информации, в том числе с использованием единого стандарта визуально-графического оформления и единых инструментов информационно-контентного наполнения». Повышение гражданской вовлеченности в государственное управление также может быть реализовано в рамках других задач федерального проекта, хотя в целом акцент на расширение участия граждан в выработке и реализации государственной политики в составе федерального проекта недостаточен. В частности, граждане рассматриваются в основном с позиций парадигмы «электронного правительства» (т.е. как получатели услуг, инициаторы жалоб и обращений). Поддержка активного гражданского участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий напрямую в составе задач не заявлена, что ограничивает потенциал достижения данного эффекта цифровой трансформации госуправления.

¹ Примеры зарубежной практики см. [1].

Для обеспечения оценки наличия (отсутствия) эффекта по повышению гражданской вовлеченности в государственное управление предлагается использовать следующие показатели:

- индекс открытости, полезности и повторного использования государственных данных может быть рассчитан по методологии ОЭСР [35], что обеспечит сопоставимость данных со странами-членами ОЭСР. Преимуществом данного подхода является тот факт, что при оценке открытости учитывается не только факт публикации той или иной информации на государственных информационных ресурсах, но и востребованность (полезность) данной информации и масштаб ее вторичного использования. И если по первому параметру в России достигнут существенный прогресс, то полезность и востребованность открытых данных ниже, чем в зарубежных странах;

- доля граждан, вовлеченных в выработку, мониторинг, оценку результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий (показатель может быть рассчитан на основе административных данных по использованию ЕСИА).

Приведенные выше показатели, в основном, характеризуют эффект цифрового государственного управления для граждан с точки зрения результативности – т.е. создания условий для достижения лучших результатов. С позиции эффективности ключевым эффектом цифровизации государственного управления для граждан должно стать сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях.

В паспорте проекта показатели, оценивающие динамику временных и финансовых затрат граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях, отсутствуют (имеются только показатели, отражающие востребованность получения услуг в электронной форме и долю заявлений, в удовлетворении которых отказано). В составе типовых целевых показателей [31] есть показатель, отражающий уровень временных издержек заявителей: «Время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг».

В этой связи рекомендуется включить в состав показатель «оценка административных издержек граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях». Предлагаемый показатель может рассчитываться в целом по всем основным жизненным ситуациям и отдельно по каждой основной жизненной ситуации.

Предложения по системе показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающие ее эффект для граждан, обобщены в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для граждан

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
1.	Повышение доступности государственных и муниципальных услуг (в т.ч. государственных и муниципальных административных услуг и услуг бюджетных учреждений в сфере образования, здравоохранения и т.д. на основе использования цифровых технологий)	1.2, 1.3, 1.4, 1.8, 1.10, 1.15, 1.16, 1.19, 1.28, 1.37, 1.43, 1.47, 1.48, 1.49, 1.51, 1.52, 1.54, 1.55, 1.56, 1.59	В паспорте проекта конкретные показатели, характеризующие динамику доступности государственных и муниципальных услуг за счет цифровой трансформации (а не фактической востребованности, оцениваемой на основе показателя «Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде») отсутствуют. Косвенно данный параметр оценивается на основе показателей доступности сети Интернет (показатель «Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет») и показателей перевода в целевое состояние приоритетных государственных услуг (показатель «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации»)	- оценка гражданами доступности государственных и муниципальных услуг (в целом и по социальным группам граждан)	Показатель позволяет определить уровень доступности государственных и муниципальных услуг (административных услуг и услуг бюджетных учреждений) в целом и в разрезе отдельных социальных групп. При оценке особое внимание должно уделяться группам риска (граждане с низким уровнем дохода; находящиеся в трудной жизненной ситуации и т.д.) и гражданам с особыми потребностями (в т.ч. инвалидам).	Социологические опросы, в том числе, проводимые с использованием ИТ (на портале государственных и муниципальных услуг; в социальных сетях и т.д.)

¹ Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

Продолжение таблицы 2.1

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
2.	Повышение качества предоставления госуслуг и удовлетворенности граждан	1.1-1.4, 1.8, 1.16, 1.47, 1.48, 1.49, 1.51, 1.54, 1.56, 1.59	В паспорте федерального проекта предусмотрено 2 показателя, характеризующих качество предоставления госуслуг в электронном виде: «Доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой трансформации (предоставление без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций, с применением реестровой модели, онлайн (в автоматическом режиме), проактивно)» и «Доля отказов при предоставлении приоритетных государственных услуг и сервисов от числа отказов в 2018 году», однако ни один из них не характеризует уровень удовлетворенности граждан качеством предоставляемых в	- удовлетворенность граждан качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов;	Показатель позволяет оценить качество предоставления трансформируемых в рамках ФП государственных услуг и сервисов с позиции их получателей. Целесообразно сопоставлять результаты оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления приоритетных услуг с оценкой гражданами качества предоставления аналогичных государственных	- социологические опросы получателей государственных услуг, в т.ч. в рамках системы «Ваш контроль» - репрезентативные социологические опросы населения по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг (в т.ч. в рамках Федерального телефонного центра сбора мнений граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ))

¹ Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

Продолжение таблицы 2.1

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
			электронном виде услуг (сервисов). Отдельные показатели также предусмотрены в рамках типовых целевых показателей цифровизации государственных услуг [31].		услуг в традиционном формате (при личном обращении в орган власти либо в МФЦ)	
				- доля государственных и муниципальных услуг, оказываемых в режиме онлайн, в общем числе оказанных государственных и муниципальных услуг;	Показатель отражает степень использования современных технологий (реестровых моделей, искусственного интеллекта) в государственном управлении	Показатель может быть рассчитан на основе административных данных, характеризующих число транзакций онлайн и общее число транзакций по оказанию государственных и муниципальных услуг
3	Обеспечение защиты законных прав и интересов граждан (снижение издержек на доступ к информации, юридическую защиту своих законных прав и интересов, в т.ч. в	1.16, 1.31	Данное направление предусмотрено в федеральном проекте частично (в части совершенствования процедур рассмотрения жалоб и обращений граждан). Показатели по данному направлению отсутствуют.	- удовлетворенность граждан качеством рассмотрения жалоб и обращений в государственные органы и органы местного самоуправления - средний срок рассмотрения	Показатели 1 и 2 могут быть рассчитаны на основе данных разрабатываемой в рамках федерального проекта единой системы по работе с обращениями	- административная информация, формируемая на основе данных информационной системы

Продолжение таблицы 2.1

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
4	Обеспечение адекватного уровня защиты неприкосновенности личной жизни и персональных данных от рисков, связанных с цифровой трансформацией	1.10	В федеральном проекте соответствующие показатели не предусмотрены	обращений граждан, поступающих в электронном виде	граждан государственные органы	
				- средние издержки граждан при защите охраняемых законом ценностей от рисков	При расчете учитываются издержки граждан, связанные с досудебной и судебной защитой своих законных прав и интересов	- социологические опросы граждан
				- оценка гражданами надежности защиты данных при получении государственных цифровых услуг;	Предлагаемые показатели, позволяют оценить уровень защиты персональных данных и влияние рисков цифровой трансформации на готовность граждан к цифровому взаимодействию, в т.ч. при получении государственных и муниципальных услуг	- опросы получателей государственных услуг (в т.ч. с использованием ресурсов ФТЦ)
				- доля граждан, оценивающих уровень защищенности личной жизни и персональных данных как достаточный		- репрезентативные социологические исследования
				- доля граждан, сталкивавшихся с несанкционированным использованием		- репрезентативные социологические исследования

Продолжение таблицы 2.1

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
				персональных данных; - доля граждан, не использующих сеть Интернет по соображениям безопасности - частота случаев киберпреступлений (мошенничества и др.), связанных с идентификацией личности гражданина в электронном виде, на 100 тыс. чел. населения		- статистический показатель (расчет по ф. № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно- телекоммуникационных сетей» (годовая)) - статистические данные
5	Повышение гражданской вовлеченности в государственное управление	1.8. Также частично данный эффект может быть получен от	В рамках федерального проекта граждане рассматриваются в основном с позиций парадигмы «электронного правительства» (т.е. как получатели услуг,	- Индекс открытости, полезности и повторного использования государственных	Индекс открытости, полезности и повторного использования государственных	- специализированные исследования

Продолжение таблицы 2.1

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
	(повышение прозрачности деятельности органов государственного управления, расширение возможностей участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий)	решения задач 1.11, 1.16, 1.20, 1.30, 1.31	инициаторы жалоб и обращений). Поддержка активного гражданского участия в выработке, мониторинге, оценке результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий напрямую в составе задач не заявлена, что ограничивает потенциал достижения данного эффекта цифровой трансформации госуправления	данных; - доля граждан, вовлеченных в выработку, мониторинг, оценку результатов реализации государственной политики, реализации государственных программ и проектов, отдельных мероприятий	данных может быть рассчитан по методологии ОЭСР [35], что обеспечит сопоставимость данных со странами-членами ОЭСР.	- административные данные об участии граждан, полученные на основе ЕСИА
6	Сокращение временных и финансовых затрат, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных	1.2, 1.3, 1.4, 1.8, 1.10, 1.19, 1.37, 1.47, 1.56, 1.59т	В паспорте проекта показатели, оценивающие динамику временных и финансовых затрат граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях, отсутствуют (имеются только показатели, отражающие	- оценка административных издержек граждан, связанных с взаимодействием с государством в основных жизненных ситуациях	Показатель может рассчитываться в целом по всем основным жизненным ситуациям и отдельно по каждой основной	Показатель может рассчитываться как на основе административных данных, статистической информации и тарифов, так и на основе данных социологических

Продолжение таблицы 2.1

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
	ситуациях		востребованность получения услуг в электронной форме и долю заявлений, в удовлетворении которых отказано). В составе типовых целевых показателей [31] есть показатель, отражающий уровень временных издержек заявителей: «Время, необходимое для заполнения в электронном виде формы заявления и формирования необходимого комплекта документов для получения государственных и муниципальных услуг». Показателей, отражающих финансовые затраты заявителей, не предусматривается.		жизненной ситуации. В составе административных издержек целесообразно учитывать следующие: - финансовые затраты на уплату государственных пошлин, иных обязательных платежей, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг в зависимости от конкретной жизненной ситуации (Fo); - финансовые затраты заявителя, связанные с подготовкой документов,	исследований. В качестве источников данных могут выступать: - сведения об исполнении бюджета (в части доходов от государственных пошлин, сборов); - утвержденные тарифы и статистические данные о средних ценах на оказание услуг; - данные информационных систем о средних трудозатратах на заполнение заявлений, представление иных сведений в электронном виде; - административные данные о среднем времени ожидания в очереди; - утвержденные средние показатели

Продолжение таблицы 2.1

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
					реализацией иных обязательных требований для получения государственных и муниципальных услуг в конкретной жизненной ситуации (например, расходы на оформление электронной подписи; на нотариальное заверение документов; на изготовление копий документов и фотографий и т.д.) (Fd); - временные затраты, связанные с обращением за государственными и муниципальными услугами в конкретной	временных издержек при обращении за государственными (муниципальными) услугами.

Продолжение таблицы 2.1

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
					жизненной ситуации, включающие время, необходимое для представления документов в электронном виде либо для личных обращений (Т) При расчете административных издержек учитываются как разовые издержки (например, связанные с получением электронной подписи), учитываемые однократно за отчетный период, так и издержки, связанные с конкретным обращением.	

2.2 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для бизнеса

Цифровизация государственного управления оказывает значительное влияние и на бизнес, причем в данном контексте основным эффектом чаще всего называют снижение административных издержек при обращении за получением государственных услуг и взаимодействии с контрольно-надзорными органами. Одним из источников такого сокращения является отмена дублирующей отчетности (статистической, налоговой и пр.). Согласно проведенному в 2018 г. исследованию, из 13646 показателей, содержащихся в формах статистической отчетности, не дублируется 80% (10892) показателей. Дублирование 20% показателей в различных формах, а также дублирование самих форм свидетельствует об избыточности собираемых данных [36]. По данным Росстата на основе социологического опроса, проведенного в 2018 г., годовые трудозатраты предприятия на представление всей отчетности в органы власти (чел. дней в год.) были оценены респондентами следующим образом: годовые трудозатраты предприятия на представление отчетности от 0 до 99 чел. дней отметили 42,9% респондентов от числа опрошенных, от 100 до 399 чел. дней – 37,5% респондентов от числа опрошенных, от 400 до 699 чел. дней – 9,9% респондентов от числа опрошенных, от 700 до 999 чел. дней – 3,5% респондентов от числа опрошенных, более 1000 чел. дней – 6,2% респондентов от числа опрошенных.

Однако наряду с сокращением административных издержек при оценке влияния цифровизации государственного управления на бизнес необходимо учитывать и другие параметры, в том числе:

- появление новых возможностей для развития бизнеса, в т.ч. на основе (с использованием) государственных платформ и открытых данных. По экспертным оценкам, экономический эффект только от использования открытых данных в России может достигать 2 трлн. руб.¹; использование платформенных решений может дополнительно стимулировать развитие бизнеса, в т.ч. ИТ-отрасли;

- повышение качества государственных услуг для бизнеса. Несмотря на то, что в основном усилия федерального проекта в части совершенствования процедур оказания государственных услуг ориентированы на граждан, ряд суперсервисов ориентирован на бизнес, в т.ч.: земля под строительство, цифровое строительство, разрешения для бизнеса в цифровом виде, государственная поддержка бизнеса онлайн, регистрация бизнеса, безбумажные перевозки пассажиров и грузов. В этой связи ожидается не только снижение

¹ URL: <https://ru.investing.com/news/economy/article-162979> (дата обращения 01.10.2019).

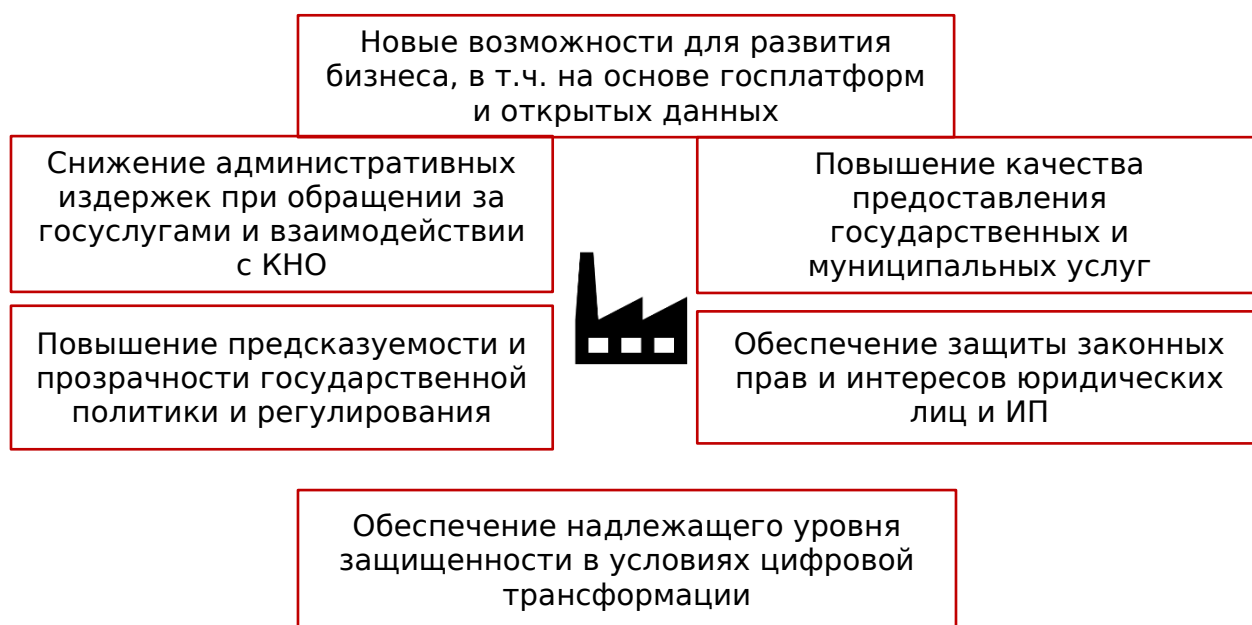
административных издержек, но и повышение качества государственных и муниципальных услуг для хозяйствующих субъектов;

- повышение предсказуемости и прозрачности государственной политики, регулирования, создание более удобных и востребованных форматов взаимодействия и продвижения своих интересов;

- облегчение защиты законных прав и интересов организаций, как в части совершенствования процедур досудебного обжалования, так и при защите своих интересов в суде;

- снижение рисков причинения вреда имуществу, коммерческой информации (в т.ч. по сравнению с «аналоговыми» методами взаимодействия»), обеспечение надлежащего уровня защищенности прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в условиях цифровой трансформации.

Ключевые эффекты от цифровизации государственного управления для бизнеса обобщены на рисунке 2.2.



Примечание – Источник: составлено автором.

Рисунок 2.2 – Ключевые эффекты от цифровизации государственного управления для бизнеса

Проведенный анализ показал, что практически ни по одному из выявленных эффектов цифровизации государственного управления для бизнеса в федеральном проекте не содержатся показатели результативности. В этой связи представляется целесообразным существенно расширить спектр используемых показателей, данные по которым могут быть получены как из административных источников, так и социологическими методами. При проведении социологических опросов хозяйствующих субъектов целесообразно

использовать цифровые технологии, позволяющие минимизировать себестоимость исследований. Предложения по показателям результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающим ее эффект для бизнеса, приведены в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для бизнеса

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
1.	Появление новых возможностей для развития бизнеса, в т.ч. на основе (с использованием) государственных платформ и открытых данных	1.8, 1.19, 1.34, 1.46, 1.56	Показатели не предусмотрены. Внимание данному эффекту в рамках федерального проекта (и национальной программы в целом) недостаточно.	- объем рынка коммерческих услуг, связанных с использованием государственных платформ и открытых данных	Позволяет оценить непосредственное влияние цифровизации государственного управления на развитие ИТ-сферы	- маркетинговые исследования, анализ рынка

¹ Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

Продолжение таблицы 2.2

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
2.	Повышение качества государственных услуг для бизнеса	1.1-1.4, 1.8, 1.10, 1.19, 1.21, 1.39, 1.40, 1.43, 1.51, 1.58	В составе федерального проекта предусмотрены показатели, характеризующие востребованность государственных и муниципальных услуг в цифровом виде («Доля взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями, осуществляемых в цифровом виде») и соответствие процедур оказания государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям утвержденным параметрам целевых моделей («доля приоритетных государственных услуг и сервисов, соответствующих целевой модели цифровой	- удовлетворенность представителей хозяйствующих субъектов качеством предоставления приоритетных цифровых государственных услуг и сервисов;	Показатель позволяет оценить качество предоставления трансформируемых в рамках ФП государственных услуг и сервисов с позиции их получателей- представителей бизнеса (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Целесообразно сопоставлять результаты оценки удовлетворенности представителей хозяйствующих субъектов качеством предоставления приоритетных услуг с оценкой хозяйствующими	- социологические опросы получателей государственных услуг- представителей хозяйствующих субъектов, в т.ч. в рамках системы «Ваш контроль» - репрезентативные социологические опросы хозяйствующих субъектов по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг (в т.ч. в рамках Федерального телефонного центра сбора мнений

¹ Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

Продолжение таблицы 2.2

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
			трансформации»). При этом механизмы оценки удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не предусмотрены.		субъектами качества предоставления аналогичных государственных услуг в традиционном формате (при личном обращении в орган власти либо в МФЦ)	граждан о качестве государственных услуг (ФТЦ))
				- доля государственных и муниципальных услуг, оказываемых в режиме онлайн, в общем числе оказанных государственных и муниципальных услуг для бизнеса;	Показатель отражает степень использования современных технологий (реестровых моделей, искусственного интеллекта) в государственном управлении	Показатель может быть рассчитан на основе административных данных, характеризующих число транзакций онлайн и общее число транзакций по оказанию государственных и муниципальных услуг
3.	Повышение предсказуемости и прозрачности государственной политики, регулирования,	1.16, 1.29, 1.42, 2.1	В федеральном проекте показатели не предусмотрены	- оценка бизнесом доступности информации о действующем и проектируемом регулировании; - вовлеченность	Показатели позволяют оценить успешность реализации мероприятий проекта в части обеспечения доступности	- социологические опросы хозяйствующих субъектов - административные данные

Продолжение таблицы 2.2

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
	создание более удобных и востребованных форматов взаимодействия и продвижения своих интересов			хозяйствующих субъектов в выработку, мониторинг и оценку реализации государственной политики (число хоз. субъектов, участвующих в форматах взаимодействия на 1000 зарегистрированных субъектов)	нормативно-правовой и справочной информации, снижения издержек бизнеса на получение доступа к обязательным требованиям, а также оценить вовлеченность бизнеса в процесс выработки, мониторинга и оценки государственной политики	государственных информационных систем (ЕСИА и regulation.gov.ru)
4.	Облегчение защиты законных прав и интересов организаций и ИП	1.1-1.4, 1.33, 1.35, 1.41, 1.42	В федеральном проекте показатели не предусмотрены	- административные издержки бизнеса, связанные с защитой законных прав и интересов организаций и ИП	Показатель характеризует уровень административных издержек, связанных с досудебным и судебным обжалованием действий органов государственной власти представителями бизнеса	- социологические опросы хозяйствующих субъектов

Продолжение таблицы 2.2

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
5.	Снижение рисков причинения вреда имуществу, коммерческой информации (в т.ч. по сравнению с «аналоговыми» методами взаимодействия»), обеспечение надлежащего уровня защищенности	1.1-1.4, 1.33, 1.35, 1.41, 1.42	В федеральном проекте показатели не предусмотрены	- уровень доверия к цифровому взаимодействию с государственными органами;	Показатель оценивает, в какой степени представители хозяйствующих субъектов считают цифровое взаимодействие с государственными и муниципальными органами надежным и безопасным	- социологические опросы хозяйствующих субъектов
				- количество киберпреступлений в отношении юридических лиц и ИП, совершенных с использованием средств цифровой идентификации (на 1000 зарегистрированных юридических лиц и ИП)	Показатель отражает уровень рисков, связанных с использованием цифровых технологий при взаимодействии бизнеса и государства	- административные данные правоохранительных органов
6.	Снижение административных издержек при обращении за получением государственных услуг и	1.12, 1.34, 1.35	В федеральном проекте показатели не предусмотрены	- уровень административных издержек бизнеса при обращении за получением государственных услуг и взаимодействии с контрольно-надзорными	Показатель может рассчитываться в целом по всем хозяйствующим субъектам и в разрезе ОКВЭД, видов государственного	При расчете показателя могут использоваться: - данные бюджетной отчетности (по объемам уплаченных

Продолжение таблицы 2.2

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
	взаимодействии с контрольно- надзорными органами			органами	контроля (надзора), групп видов государственных услуг, оказываемых в той или иной ситуации. В составе административных издержек целесообразно учитывать следующие: - финансовые затраты на уплату государственных пошлин, иных обязательных платежей, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг - финансовые затраты заявителя, связанные с подготовкой документов, реализацией иных обязательных требований для получения	государственных пошлин); - данные опросов хозяйствующих субъектов; - административные данные органов власти; - стандартные издержки, на основе которых может быть рассчитана административная нагрузка.

Продолжение таблицы 2.2

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
					государственных и муниципальных услуг в конкретной жизненной ситуации (например, расходы на оформление электронной подписи; на нотариальное заверение документов; на изготовление копий документов и фотографий и т.д.) - финансовые затраты, связанные с представлением официальной отчетности в государственные и муниципальные органы (в т.ч. финансовые затраты на закупку и поддержку соответствующего программного обеспечения); - финансовые затраты, связанные с получением доступа к	

Продолжение таблицы 2.2

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
					обязательным требованиям, положениям НПА; - временные затраты, связанные с обращением за государственными и муниципальными услугами, взаимодействием с контрольно- надзорными органами. При расчете административных издержек учитываются как разовые издержки (например, связанные с получением электронной подписи, установкой оборудования и программного обеспечения), учитываемые однократно за отчетный период, так и издержки, связанные с	

Продолжение таблицы 2.2

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
					конкретным обращением (контрольным мероприятием).	

2.3 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для государства

Государство – еще один ключевой бенефициар цифровизации государственного управления. Основное влияние цифровой трансформации в государственном управлении для государства в целом связано с:

- повышением результативности деятельности государственных органов, в том числе с:

- а) повышением качества принимаемых решений, в т.ч. за счет обеспечения доступности актуальной и достоверной информации о ситуации в сфере управления;

- б) повышением оперативности межведомственного взаимодействия;

- повышением эффективности государственного управления, выражающемся в:

- а) снижении административных издержек, связанных с исполнением государственных и муниципальных функций и оказанием государственных и муниципальных услуг;

- б) повышении эффективности бюджетных расходов за счет роста конкуренции и повышения прозрачности государственных закупок при переводе их в электронный вид.

Эффекты цифровизации для государства обобщены на рисунке 2.3.

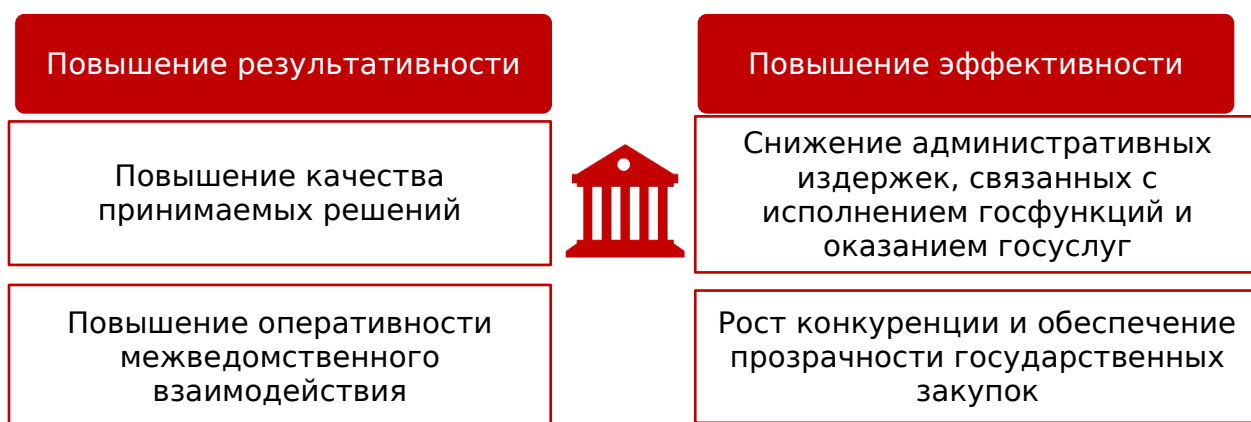


Рисунок 2.3 – Ключевые эффекты цифровизации государственного управления для государства

Следует отметить, что помимо перечисленных выше эффектов, цифровая трансформация зачастую оказывает влияние и на интересы государственных и муниципальных служащих и работников бюджетной сферы. Цифровые технологии позволяют внедрить технологии стратегического управления кадрами [37], повысить прозрачность систем отбора и приема на службу, планирования, мониторинга и оценки деятельности персонала.

Анализ положений федерального проекта показывает, что реализация его мероприятий в той или иной степени способствует достижению всех выявленных

эффектов для государства. В то же время действующая система показателей позволяет лишь оценить повышение оперативности межведомственного взаимодействия на основе внедрения юридически значимого электронного межведомственного документооборота, тогда как остальные параметры, отражающие эффект цифровизации государственного управления для государства, на наш взгляд, для комплексного мониторинга и оценки нуждаются во введении дополнительных показателей результативности и эффективности. Предложения по системе показателей, характеризующих эффект от цифровизации государственного управления для государства, отражены в таблице 2.3.

Таблица 2.3 – Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для государства

№ п/п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующие достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
1.	Повышение качества принимаемых решений, в т.ч. за счет обеспечения доступности актуальной и достоверной информации о ситуации в сфере управления	1.7, 1.13, 1.20, 1.34, 1.35	В федеральном проекте предусмотрен показатель, характеризующий качество (непротиворечивость) данных в целом («доля основных данных, прошедших гармонизацию»), однако влияние качества данных на процесс принятия решений не оценивается.	- доля статистических показателей, данные по которым формируются без участия респондентов с использованием цифровых технологий; - доля государственных информационных ресурсов, данные в которых соответствуют критериям уникальности, согласованности, полноты, своевременности, точности, покрытия и целостности ² ; - доля проектов решений Правительства РФ, в обосновании которых приведены актуальные статистические данные и финансовые расчеты; - доля проектов НПА, при подготовке которых получена обратная связь от адресатов регулирования	Предлагаемые показатели характеризуют: достоверность статистической информации; ее актуальность, фактическое использование имеющихся данных и средств «обратной связи» с адресатами регулирования	- административные данные органов власти, данные государственных информационных систем

1 Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

2 Перечень критериев оценки качества данных предложен Аналитическим центром при Правительстве РФ [39].

Продолжение таблицы 2.3

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта ¹	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
2.	Повышение оперативности межведомственного взаимодействия	1.9, 1.14, 1.17	В федеральном проекте предусмотрен показатель «Доля внутриведомственного и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений», характеризующий переход к электронному документообороту, способствующий повышению оперативности межведомственного взаимодействия и выработки решений	В дополнение к используемому показателю: - сокращение сроков принятия решений (в % к базовому году)	Показатель позволяет оценить степень влияния перехода к электронному межведомственному обороту на сроки принятия решений (например, согласования документов; исполнения поручений)	- административные данные органов государственной власти и местного самоуправления

¹ Приведены номера задач и результатов в соответствии с паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» в редакции от 27.06.2019.

Продолжение таблицы 2.3

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
			органами государственной власти.			
3.	Снижение административных издержек, связанных с исполнением государственных и муниципальных функций и оказанием государственных и муниципальных услуг	1.1-1.4, 1.22, 1.34, 1.35, 1.41, 1.50, 1.53	В федеральном проекте соответствующие показатели не предусмотрены. В составе типовых целевых показателей [31] предусмотрен показатель «Бюджетные расходы на фонд оплаты труда сотрудников ведомства, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг», однако его использование без учета динамики иных статей расходов бюджета может привести к искажениям	- транзакционные издержки на оказание одной государственной (муниципальной) услуги, исполнение одной контрольно-надзорной функции	Показатель позволяет оценить «себестоимость» оказания государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных функций. Показатель целесообразно рассчитывать в разрезе видов государственных услуг (функций) и способов их реализации (онлайн, в электронном виде, иными способами). При расчете транзакционных издержек учитываются все	- административные данные органов государственной власти и местного самоуправления

Продолжение таблицы 2.3

№ п/ п	Ожидаемый эффект от цифровизации государственного управления	Задачи (результаты) федерального проекта, способствующи е достижению данного эффекта	Предусмотренные федеральным проектом показатели, позволяющие оценить данный эффект	Предлагаемые показатели для оценки результативности и эффективности	Краткая характеристика показателя	Возможные источники данных, методы сбора данных
			(например, при фактической передаче ряда государственных функций подведомственным учреждениям)		виды расходов, связанные с осуществлением соответствующих функций. Аналогичные показатели применяются в зарубежной практике цифровизации госуправления.	
4.	Повышение эффективности бюджетных расходов за счет роста конкуренции и повышения прозрачности государственных закупок при переводе их в электронный вид	1.53	В федеральном проекте показатели отсутствуют	- среднее число участников конкурсов, проводимых в электронной форме; - процент уторговывания по итогам проведения электронных торгов	Показатели характеризуют эффективность использования бюджетных средств при размещении закупок в электронном виде	данные Единой системы госзакупок

2.4 Система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления, отражающих эффект для государственных служащих

Важной заинтересованной стороной в цифровизации государственного управления являются и государственные и муниципальные служащие. Цифровая трансформация призвана коренным образом изменить содержание их деятельности, снизить долю рутинных операций и, напротив, повысить обоснованность подготавливаемых служащими управленческих решений. Расширение объемов и источников данных, появление возможностей воздействия на объекты управления в режиме «реального времени» меняет роль государственного служащего: его деятельность становится более проактивной и творческой, менее регламентированной, повышается и ответственность служащих за результаты своих действий (бездействия). Таким образом, одним из ключевых эффектов цифровизации государственного управления для государственных гражданских служащих должен быть рост результативности их профессиональной служебной деятельности, в том числе, на основе снижения трудозатрат на осуществление рутинных (автоматизируемых) операций. Это потребует, в том числе, формирования новых навыков и компетенций у государственных служащих.

С другой стороны, цифровизация государственного управления предполагает и трансформацию в сфере кадрового управления, обеспечивающую прозрачность основных кадровых процедур (отбор кадров, продвижение по службе, премирование и т.д.), а также адаптирующую программы кадрового развития под потребности конкретных гражданских служащих. При этом низкая прозрачность и предсказуемость кадровых процедур и системы оплаты труда является одним из ограничивающих факторов дальнейшего развития государственной гражданской службы [38].

Анализ материалов федерального проекта показывает, что в рамках проекта предусмотрено решение задач по:

- «внедрению типового автоматизированного рабочего места госслужащего в органах государственной власти на базе отечественного программного обеспечения» (мероприятие 1.5; фактическое число автоматизируемых рабочих мест не указано);
- «обеспечению развития и функционирования федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (мероприятие 1.6).

В то же время, показатели, которые могли бы характеризовать эффект для гражданских служащих от реализации данных новаций, отсутствуют.

В этой связи в рамках мониторинга цифровизации государственного управления целесообразно предусмотреть показатели, отражающие ключевые эффекты данного процесса для гражданских служащих. Источником данных для расчета таких показателей могут служить опросы гражданских служащих. В некоторых случаях соответствующие блоки вопросов могут быть предусмотрены в составе проводимых опросов (например, в рамках опроса по качеству администрирования контрольно-надзорных функций).

Показателями, отражающими эффект от цифровизации государственного управления для гражданских служащих, являются:

для оценки влияния цифровизации госуправления на трансформацию содержания гражданской службы:

- оценка гражданскими служащими влияния цифровизации государственного управления на результативность их профессиональной служебной деятельности;
- трудозатраты гражданских служащих на осуществление рутинных (автоматизируемых) операций;

для оценки влияния цифровизации государственного управления на процедуры управления кадрами:

- оценка гражданскими служащими прозрачности системы управления кадрами;
- оценка гражданскими служащими прозрачности системы оплаты труда (в т.ч. премирования по результатам деятельности);

- оценка соответствия программ обучения потребностям гражданских служащих;

для оценки готовности гражданских служащих к цифровой трансформации:

- информированность гражданских служащих о целях и задачах цифровизации госуправления;
- уровень цифровых навыков (компетенций) у государственных гражданских служащих.

В целом, проведенный анализ показывает, что действующая система показателей федерального проекта «Цифровое государственное управление» не позволяет оценить конечные результаты и эффективность его реализации для конечных бенефициаров – граждан, бизнеса и государства. Проведение такой оценки потребует значительного расширения спектра используемых показателей результативности и эффективности, особенно в части оценки эффектов от цифровизации для граждан и бизнеса.

Внедрение разработанных в рамках исследования предложений по системе показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления предполагает расширение использования административных источников данных, а также проведение социологических исследований (в т.ч. с использованием

современных цифровых технологий) для выявления позиции граждан и бизнеса относительно результатов и рисков цифровой трансформации государственного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цифровая трансформация – ключевое направление повышения качества государственного управления и в России, и в мире. В большинстве стран ОЭСР приняты и реализуются стратегии цифровизации государственного управления. Собственная цифровая повестка разработана и реализуется на уровне ЕАЭС. В целом, степень внедрения новых технологий, их эффективность и востребованность становятся конкурентным преимуществом стран как юрисдикций, привлекающих инвестиции.

В России цифровая трансформация государственного управления также является одним из ключевых вопросов современной повестки. Успешность ее реализации во многом зависит от качества системы планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности преобразований, обусловленных цифровизацией государственного управления. Мониторинг и оценка цифровой трансформации государства требует формирования комплексной системы показателей результативности и эффективности, позволяющей оценить эффект от внедряемых технологий для всех заинтересованных сторон, а также обеспечивающей достижение необходимого баланса между подотчетностью за достигаемые результаты и изменчивостью технологических решений, присущей современному этапу развития технологий. Действующие стратегические и программные документы в большей мере ориентируются на мониторинг и оценку создания условий и востребованности тех или иных видов цифрового взаимодействия, тогда как эффект от цифровизации государственного управления для всех бенефициаров (включая экономическую эффективность) пока учитывается недостаточно. В этой связи задача совершенствования методического обеспечения мониторинга и оценки результативности и эффективности цифровизации государственного управления, представляется своевременной и актуальной.

Разработанная система показателей результативности и эффективности цифровизации государственного управления позволяет оценить ключевые эффекты от данного процесса для всех заинтересованных сторон: граждан, бизнеса, государства и гражданских служащих. Важно отметить, что наряду с оценкой потенциальных преимуществ от цифровизации важную роль при планировании, мониторинге и оценке цифровых инициатив должна играть оценка рисков и выработка мер по их минимизации. Среди ключевых рисков цифровой трансформации государственного управления – недостаточный уровень цифрового доверия со стороны граждан и бизнеса и риски, связанные с безопасностью цифровых транзакций.

Представляется, что внедрение результатов исследования в практическую деятельность будет способствовать повышению качества управления процессами

цифровой трансформации в государственном секторе и обеспечит достижение ожидаемых положительных эффектов от цифровизации государственного управления для всех заинтересованных сторон.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 2019. – 114 с.
2. R.Máchová and M.Lněnička. Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT. *Rev. Econ. Perspect.* Vol. 15. 2015. № 4. PP. 383-411.
3. ООН. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Организация объединенных наций. Нью-Йорк, 2018.
4. World Economic Forum. Global Information Technology Report 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=RUS> (дата обращения 12.04.2019).
5. WEF. The Global Competitiveness Report 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018> (дата обращения 12.04.2019).
6. Индикаторы цифровой экономики: 2018. Статистический сборник. [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/222291432> (дата обращения 12.04.2019).
7. Клочкова Е.Н. Статистический подход к исследованию развития информационного общества в контексте мировых тенденций // *Статистика и Экономика*. – 2016. – № 5. – С. 23-28.
8. ICT Development Index 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html> (дата обращения 12.04.2019).
9. ITU. Global Cybersecurity Index 2018. [Электронный ресурс]. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/draft-18-00706_Global-Cybersecurity-Index-EV5_print_2.pdf (дата обращения 12.04.2019).
10. World Bank. Digital Adoption Index. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (дата обращения 12.04.2019).
11. B.Ubaldi. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. *OECD Working Papers on Public Governance*. 2013. № 22, OECD Publishing, Paris. [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> (дата обращения 12.04.2019).
12. OECD. Open Government Data Report. Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact. OECD Publishing, Paris. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en> (дата обращения 12.04.2019).
13. OECD. Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris. 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (дата обращения 12.04.2019).
14. The 14th Waseda – IAC International Digital Government Rankings 2018 Report. [Электронный ресурс]. URL: http://iacio.org/iacio2018/wp-content/uploads/2019/02/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report-2.pdf#page=85&zoom=100,0,96 (дата обращения 12.04.2019).
15. IMD World Competitiveness Rankings 2018 Results. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/> (дата обращения 12.04.2019).
16. Камолов С.Г. Государственное управление в цифровую эпоху. [Электронный ресурс]. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (дата обращения 12.04.2019).
17. Индекс развития цифрового правительства в 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries> (дата обращения 12.04.2019).
18. The Digital Economy and Society Index (DESI). [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения 12.04.2019).
19. European Commission. Digital Economy and Society Index Report 2018. Digital Public Services. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services-scoreboard> (дата обращения 12.04.2019).
20. Ma, L., & Zheng, Y. National e-government performance and citizen satisfaction: a multilevel analysis across European countries. *International Review of Administrative Sciences*. 2017. URL: <https://doi.org/10.1177/0020852317703691> (дата обращения 12.04.2019).

21. Global Open Data Index. [Электронный ресурс]. URL: <https://index.okfn.org/> (дата обращения 12.04.2019).
22. International Digital Economy and Society Index, 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/international-digital-economy-and-society-index-2018> (дата обращения 12.04.2019).
23. Giannone, D., Santaniello, M. Governance by indicators: the case of the Digital Agenda for Europe, Information, Communication & Society, 2018.
24. Kotarba, M. Measuring Digitalization – Key Metrics. Foundations of Management. 2017. Volume 9. Issue 1. PP. 123-138. [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1515/fman-2017-0010> (дата обращения 12.04.2019).
25. Digital Government Blueprint. [Электронный ресурс]. URL: https://www.smartnation.sg/docs/default-source/default-document-library/dgb_booklet_june2018.pdf (дата обращения 12.04.2019).
26. Официальный портал оценки деятельности органов власти США performance.gov. [Электронный ресурс]. URL: https://www.performance.gov/CAP/key_performance_indicators.html (дата обращения 12.04.2019).
27. The Canadian Digital Service. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.canada.ca/2019/04/24/how-we-measured-our-delivery-with-vac-and-why-its-useful/> (дата обращения 12.04.2019).
28. Digital Analytics Program. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov/services/dap/dap-digital-metrics-guidance-and-best-practices/> (дата обращения 12.04.2019).
29. Официальный сайт Службы национальных архивов США. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.archives.gov/metrics> (дата обращения 12.04.2019).
30. World Bank: Digital Dividends. World Development Report (2016). [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf> (дата обращения 12.04.2019).
31. Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (дата обращения 12.04.2019).
32. Ключевые показатели оценки результативности внедрения цифровых технологий управления бюджетом. URL: <http://d-russia.ru/podgruppa-gossoveta-rf-utverdila-klyuchevye-pokazateli-rezultativnosti-vnedreniya-tsifrovogo-byudzheta.html> (дата обращения 15.09.2019).
33. Welby B. The impact of digital government on citizen wellbeing. OECD Working Papers on Public Governance. – 2019. - №32. URL: <https://doi.org/10.1787/19934351> (дата обращения 15.09.2019).
34. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Удовлетворенность граждан качеством административных государственных и муниципальных услуг. Результаты мониторинга 2014 года. – Москва, 2015. Том Часть 1.
35. Lafortune G., Ubaldi B. OECD 2017 OURdata Index: Methodology and results. OECD Working Papers on Public Governance. – 2017 - №30. URL: <https://doi.org/10.1787/19934351> (дата обращения 15.09.2019).
36. ЦЭФК Групп. Исследование в части инвентаризации форм отчетности, в том числе при сборе статистической информации, разработка новых подходов к формированию отчетности. 2018. [Электронный документ]. URL: <http://sk.ru/foundation/legal/p/09.aspx> (дата обращения 01.08.2019).
37. Добролюбова Е. Стратегическое управление персоналом государственной службы // Государственная служба. - 2015. - № 2 (94). - С. 58-62.
38. Добролюбова Е.И. Оценка конкурентоспособности оплаты труда на государственной службе // Государственная служба. - 2018. - Т. 20. № 6. - С. 36-44.
39. Перечень критериев оценки качества данных, предложенный Аналитическим центром при Правительстве РФ. URL: https://digital-api.ac.gov.ru/upload/iblock/215/%D0%9A%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20_f.pdf (дата обращения 01.10.2019).

40. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 №9. URL: <https://digital.ac.gov.ru/materials?id=51> (дата обращения 15.09.2019).