

УДК 34

Оценка особенностей реализации государственных программ субъектов РФ в сфере цифровизации государственного управления

Красюкова Наталья Львовна

Доктор экономических наук, доцент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: irozhdstv@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается действующая модель государственного управления, нацеленного на реализацию приоритетных направлений цифровой трансформации; предпринята попытка выявить специфику программ, реализуемых в некоторых субъектах РФ в рамках данного управления; выявляются задачи региональных программ цифровизации. Проведен анализ профильных программ Уральского федерального округа. Цифровизация государственного управления является ключевым направлением развития, способствующим повышению эффективности и прозрачности государственных услуг. Региональные программы должны учитывать специфику и потребности каждого субъекта РФ для успешной реализации поставленных задач. Обобщение программ различных регионов позволяет выявить лучшие практики, которые могут быть адаптированы для улучшения программно-целевого регулирования цифровизации государственного управления.

Для цитирования в научных исследованиях

Красюкова Н.Л. Оценка особенностей реализации государственных программ субъектов РФ в сфере цифровизации государственного управления // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 7А. С. 56-65.

Ключевые слова

Цифровизация государственного управления, цифровая трансформация, программы субъектов РФ.

Введение

В октябре 2021 года были утверждены стратегические направления в области цифровой трансформации государственного управления. В марте 2024 года Правительство РФ осуществило актуализацию этого документа.

Основные изменения стратегических инициатив в рамках рассматриваемых направлений отражены в таблице 1.

Таблица 1 - Изменения в области стратегических направлений цифровой трансформации государственного управления

Критерии сравнения	Стратегические направления в области цифровой трансформации, принятые в 2021 году	Стратегические направления в области цифровой трансформации, принятые в 2021 году
Временной лаг действия утвержденного стратегического направления	до 2030 года. С предусмотренной актуализацией ежегодно, но не более одного раза в год.	до 2030 года, охватывает проекты, относящиеся к сфере государственного управления.
Цели цифровой трансформации государственного управления	Социально-экономическое развитие Российской Федерации (управление отраслями экономики и социальной сферы)	Конкретизация целей и выделение приоритетов с учетом текущего момента и ростом санкций, а именно: повышения безопасности взаимодействия в информационном формате государства, гражданам и бизнес-сообщества; обеспечение технологической независимости, реализация модели управления на основе автоматического сбора и анализа данных
Масштабность	Включал 7 проектов по созданию единой автоматизированной системы сбора и обработки данных; единой платформы для осуществления функций контроля и надзора; автоматизированного бюджетного процесса; предоставления государственных и муниципальных услуг; автоматизированного рабочего места госслужащего и разработки государственных информационных систем	Предусмотрено расширение показателей ряда крупных проектов, которые планируется реализовать к 2030 г.: увеличение услуг, предоставляемых в электронном формате до 100 процентов; перевод органов власти на электронный документооборот; развитие единой цифровой платформы ГосТех подразумевает рост доли государственных информационных систем - до 100%; использование автоматизированного рабочего места государственного служащего

В рамках реализации поручений Президента РФ от 31 декабря 2020 года № Пр-2242 на уровне субъектов РФ были разработаны и утверждены регионами- субъектами Российской Федерации стратегии цифровой трансформации. Приоритеты этих документов имеют 6 векторов развития в области ведущих отраслей социальной сферы, благоустройства городской среды, государственного управления, развития экономики с учетом региональной специфики.

Важным инструментом реализации региональных стратегий в области цифровой трансформации являются программы. В разрезе субъектов РФ программы цифрового развития имеют различные цели и с разных аспектов трактуют направления цифровизации и цифровой трансформации РФ. В таблице 2 отражены специфические направления и ключевые цели программ на примере нескольких регионов.

Таким образом, система управления реализацией стратегических документов в рассматриваемой области приобретает вид модели государственного управления, отраженной на рисунке 1.

Действующая модель государственного управления достижением приоритетных направлений цифровой трансформации в рассматриваемой области включает целый ряд стратегических инструментов – проекты, стратегии, программы.

Наблюдается, что в действующей модели стратегия развития Российской Федерации на основе цифровизации и цифровой трансформации как образ будущего практически нигде не раскрыта.

Из научных определений следует, что цифровизация – это этап технологического развития общества, сменяющий компьютеризацию и государственную информатизацию, качественный признак которого – переход от разрозненных информационных систем к интегрированным цифровым платформам во всех сферах жизнедеятельности.

Цифровая трансформация – это изменение способов удовлетворения потребностей физических и юридических лиц с учетом возможностей цифровых систем, в том числе основанных на развитии искусственного интеллекта, блокчейна, интернета вещей и иных сквозных технологий.

С этих позиций цифровизация как цель государственного управления не вызывает сомнений, так как единые принципы архитектуры и функционирования информационных систем, включая единую платформу «ГосТех», интеграция разрозненных платформ, сферный подход, как, например, ГИС «ЖКХ», экосистемность – все это повышает качество функционирования системы государственного управления и оказания услуг в данной сфере.

Но при этом надо иметь в виду, что касается цели цифровой трансформации и переход в традиционных видах деятельности на цифру невозможен в чистом виде. В период пандемии короновирусной инфекции на практике наблюдали, что образование в режиме online скорее применим как вынужденная мера в обстоятельствах непреодолимой силы, либо в отдельных сегментах деятельности (например, обучение детей представителей коренных малочисленных народов севера в кочевых школах либо детей-инвалидов), но массовое его внедрение обернется, скорее, вредом для общества, нежели пользой.

Таблица 2 - Приоритетные направления цифрового развития в рамках некоторых программ, реализуемых в субъектах РФ

Программы, реализуемые в субъектах РФ в области цифровой трансформации	Специфика приоритетных направлений программ
Государственная программа Костромской области «Цифровая трансформация государственного (муниципального) управления» [Постановление от 07.08.2023 N 345-а, 2023, www]	цифровизация и цифровая трансформация государственного и муниципального управления
Государственная программа Московской области «Цифровое Подмосковье» на 2023-2030 годы [утв. Правительства Московской области от 27 мая 2024 г. № 493-ПП, 2024, www]	цифровизация и цифровая трансформация ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления.
Программа цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Курской области на период с 2022 по 2024 год [утв. Постановлением Администрации Курской области от 28.12.2021 № 1490-ПА, 2021, www]	цифровизация и цифровая трансформация ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления.

Программы, реализуемые в субъектах РФ в области цифровой трансформации	Специфика приоритетных направлений программ
Государственная программа Липецкой области «Эффективное государственное управление и развитие муниципальной службы в Липецкой области» [утв. Постановлением администрация Липецкой области от 31 октября 2013 г. N 497, 2013, www]	эффективное государственное управление, развитию государственной и муниципальной службы
Областная государственная программа «Информационное общество Смоленской области»	развитие информационного общества
Государственная программа Тамбовской области «Информационное общество».	развитие информационного общества

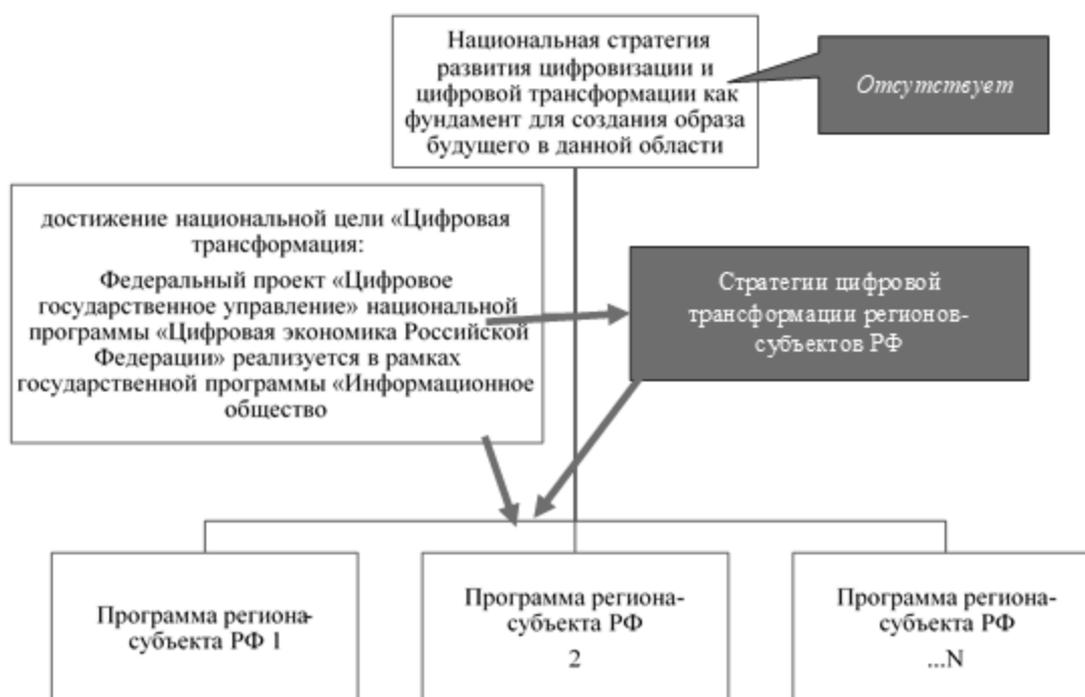


Рисунок 1 - Действующая модель государственного управления достижением приоритетных направлений цифровой трансформации

Цифровые технологии в культуре также должны иметь лишь вспомогательное значение, поскольку виртуальное посещение музея не заменит живых ощущений от физического культурного пространства.

С осторожностью и правовыми ограничениями должно осуществляться внедрение технологий, основанных на искусственном интеллекте. В период, когда технологии достигли соответствующего уровня, оказалось, что искусственный интеллект используется для творчества, результаты которого получаются весьма спорными и посредственными.

Поэтому, выделяя задачи региональных программ цифровизации, следует обратить внимание на:

- 1) Достижение базового уровня цифрового развития.
- 2) Создание условий для широкого использования в регионе федеральных информационных

систем (цифровых платформ), их популяризация среди заданных целевых групп, наполнение региональным контентом.

- 3) На создание и внедрение отечественных цифровых платформ в сегментах, где федеральные платформы отсутствуют, а также разработка программных комплексов, дополняющих функционал федеральных платформ, если это необходимо.

Главной особенностью цифрового развития субъектов РФ является неравномерный характер, который во многом определяется уровнем социально-экономического развития региона.

Мы предполагаем, что результативность реализации региональных программ в определенной степени зависит от качества проработки программного документа в целом и, в частности, его элементов – наименования, цели, задач, направлений деятельности, финансового обеспечения, показателей. Отсюда обобщение программ целого ряда регионов может позволить выявить лучшие практики, повсеместное внедрение которых позволит усовершенствовать программно-целевое регулирование цифровизации государственного управления.

В ходе исследования в рамках федеральных округов были взяты государственные программы субъектов РФ, входящих в состав Уральского федерального округа. Данный макрорегион имеет усреднённые значения развития, он не входит ни в категорию «особо проблемных», ни в категорию «особо развитых».

По данным рейтинга регионов по уровню цифровизации на 2018 год (позднее такие измерения не проводились), в числе регионов-лидеров исследуемого федерального округа оказались Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО и Челябинская область. В середине рейтинга была Свердловская область, в конце – Курганская (Таблица 3).

Таблица 3 – Рейтинг цифровизации субъектов Уральского федерального округа

Регион	Место в рейтинге по цифровизации
Курганская	73
Свердловская	36
Тюменская	5
Челябинская	10
Ханты-Мансийский АО	4
Ямало-Ненецкий АО	6

Согласно указанным данным, наблюдается значительный разрыв в уровне цифрового развития субъектов, входящих в федеральный округ, и, в связи с этим, для определения причин данного явления нами решено было провести анализ программ трёх субъектов, находящихся в начале, середине и конце рейтинга соответственно – Ханты-Мансийского АО, Свердловской и Курганской областей.

Объем финансирования реализации профильных государственных программ в каждом из трёх субъектов показал, что по объему финансового обеспечения программ регионы существенно различаются между собой, что можно наблюдать по данным, отраженным на рисунке 2.

Как видно на рисунке, лидирует Свердловская область – среднее значение затрат на финансирование программ в год в ней составляет 2,16 млрд рублей; второе место занимает Ханты-Мансийский АО – ежегодные затраты в нём достигают 1,5 млрд рублей; на третьем месте находится Курганская область со средним значениям финансирования в 464 млн рублей.

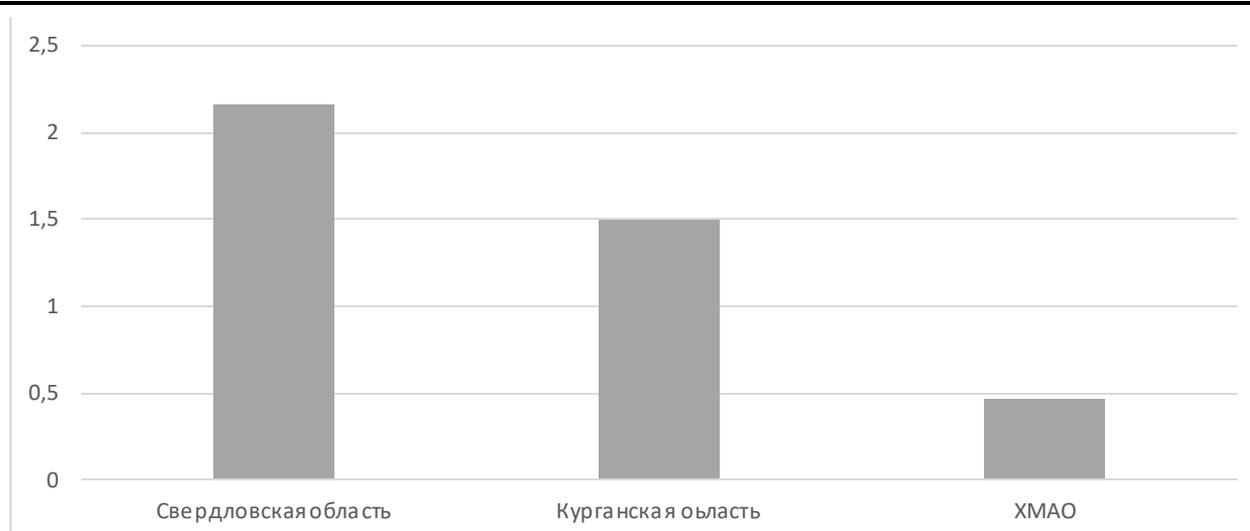


Рисунок 2 - Объем финансирования реализации профильных государственных программ в субъектах РФ, млрд руб

На примере Свердловской области можно понять, что большие финансовые возможности не всегда говорят о развитии субъекта в качестве лидера. Средний результат при больших вложениях может говорить о неэффективном формировании приоритетов и задач, структуры мероприятий, что и выявляется по итогам анализа государственных программ. Напротив, излишне малое финансирование приводит к абсолютной деградации предмета программного управления, что видно на примере Курганской области.

Являясь ресурсозатратной областью, цифровизация требует значимых объёмов капиталовложений, и «экономное» отношение к финансовым расходам в данной области в конечном итоге не является ни эффективным, ни результативным. Идеальным вектором развития является сбалансированное планирование затрат с постепенным и планомерным наращиванием объемов финансирования к середине периода реализации программы и их последующего снижения – в конце. Именно такую динамику мы и наблюдаем на примере Ханты-Мансийского АО (Таблица 4).

Таблица 5 – Финансовое обеспечение Ханты-Мансийского АО, Свердловской и Курганской областей Уральского ФО на период реализации государственных программ

Регион	Объем финансового обеспечения за весь период гос. программы, млн. руб.	Среднее значение в год, млн. руб.	2022	2023	2024	2025
Свердловская область	21 628,4 (10 лет)	2 162,9	3 090,3	2 769,5	2 050,1	1 917,7
Курганская область	4 182,9 (9 лет)	464,8	539,8	537,8	537,8	-
Ханты-Мансийский АО	10 669,2 (7 лет с 2024 года)	1 524,2	-	-	1 782,1	1 576,6

Переходя к заключению о состоянии реализации государственных программ в сфере цифровизации в Ханты-Мансийском АО, Свердловской и Курганской областях, покажем непосредственно сильные и слабые стороны государственных программ в данной области в указанных субъектах РФ в таблице 5.

Таблица 5 - Сильные и слабые стороны государственных программ в данной области в указанных субъектах РФ

Программа региона	Плюсы	Минусы
Программа Ханты-Мансийского АО	<p>Небольшой объем программы в 11 страниц достоверно и понятно передает ее суть, что облегчает работу служащих над реализацией программы, сокращает время от момента утверждения программы до перехода к непосредственной ее реализации. Это позволит с учетом имеющихся ресурсов правильно организовать работу по выполнению целей и задач программы.</p> <p>В структуре программы определено краткое описание ожидаемых эффектов от реализации мероприятий, что позволит в процессе исполнения программы придерживаться определенного направления и чётко определять необходимость корректировок дальнейших действий.</p> <p>В кратком описании ожидаемых результатов приведены конкретные мероприятия и показатели, которые должны быть исполнены.</p> <p>Бюджет оптимально распределён по региональным проектам и комплексам процессных мероприятий.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие информации о текущем состоянии цифровизации управления в регионе. 2. Показатели программы косвенно связаны с региональными проектами; в конечном счете оценка хотя и будет идти по ним, но реализовывать будут то, что закреплено в кратком описании ожидаемого результата от задачи, что оттесняет проектную сферу на второй план и делает форму реализации целей и задач программы менее гибкой.
Программа Курганской области	<p>Не нарушены принципы целеполагания и декомпозиции цели: сформулирована одна цель, которую разбили на задачи.</p> <p>В характеристике текущего состояния сферы приведены реализованные действия, а не общая характеристика сферы на основе федеральных программ.</p> <p>Прогнозы ожидаемых конечных результатов сформулированы с позиции «увеличение», «рост», «повышение», а не «обеспечение функционирования», что вносит конкретику в действия, необходимые для реализации намеченных планов.</p> <p>Бюджет программы распределен по региональным проектам и комплексным мероприятиям. Помимо этого, по каждому мероприятию есть информация о задачах, которые решаются этим мероприятием.</p> <p>Грамотно сформулированы мероприятия (с позиции «разработка», «внедрение», «переход», «выполнение»), что ведёт к измеримости их итогов.</p>	<p>Достижение показателей не связано с решаемыми задачами, что ведёт к отсутствию соответствия между данными элементами программы.</p> <p>По общей оценке, программа Курганской области составлена корректно и грамотно, что не должно создавать проблем в реализации со стороны понимания ее структуры, однако регион по сравнению с Ханты-Мансийским автономным округом и Свердловской областью обладает в три раза меньшей бюджетной обеспеченностью, что и тормозит его развитие и препятствует эффективной реализации заложенного в программу потенциала.</p>

Программа региона	Плюсы	Минусы
Программа Свердловской области	<p>Подробное описание каждой подпрограммы (какие включает в себя мероприятия, решает задачи, на что направлена и какие предварительные результаты достигнуты). Бюджет распределен по реализуемым задачам. Приведены методики расчета показателей. Показатели соотнесены с целями в таблице, позволит оценить результативность по задачам в процессе их реализации. В структуре программы закреплены конкретные мероприятия.</p>	<p>В государственной программе сформулировано большое количество целей, которые дублируются в задачах, что нарушает принцип декомпозиции целей, создает трудность для государственных служащих в осознании задач. При реализации данной программы могут обнаружиться проблемы в расстановке приоритетов, оценке рисков и сроков реализации, оценке промежуточных результатов выполнения программы. Относительно большой объем программы, 147 страниц, делает ее неудобочитаемой и затрудняет работу государственных служащих, увеличит время для дополнительного структурирования и анализа программы. Также включение в программу большого числа мероприятий создает риск ее неисполнения по причине дефицита финансовых и (или) кадровых ресурсов. В характеристике текущего состояния цифровизации управления не приведен непосредственный анализ результатов, обозначены лишь цели, задачи и риски программы. Количество показателей программы достигает сотни, что, с одной стороны, позволяет дать всестороннюю оценку процесса цифровизации, но в то же время создает определенные сложности в части организации мониторинга достигнутых результатов.</p>

Заключение

Цифровизация государственного управления является ключевым направлением развития, способствующим повышению эффективности и прозрачности государственных услуг. Региональные программы должны учитывать специфику и потребности каждого субъекта РФ для успешной реализации поставленных задач. Обобщение программ различных регионов позволяет выявить лучшие практики, которые могут быть адаптированы для улучшения программно-целевого регулирования цифровизации государственного управления.

Библиография

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 637-р.
3. Перечень поручений Президента РФ по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 4 декабря 2020 года, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64859>
4. Программа Липецкой области "Эффективное государственное управление и развитие муниципальной службы в Липецкой области" утв. Постановлением администрации Липецкой области от 31 октября 2013 г. N 497, режим доступа: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=yabrowser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUfoewruKTJGwX_kCDn1IH9LOR0B9Stv6tT8GTvoCDWW6NsHnimdexr1BLHUuioRZgRo9PU4yGUmXmLJMhNN9k058QHkhyH7YWDliWRB_qlNb9uAp2JXDqPobwi7yjVQiNoMVFw%3D%3D%3Fsign%3D19kxAf2h64bek6ZIH0gKekacGMQCMaI79I3S5HIN3cA%3D&name=18_Soc_r270922.docx&nosw=1
5. Паспорт программы цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Курской области на период с 2022 по 2024 гг, утв. Постановлением Администрации Курской области от 28.12.2021 № 1490-па, режим доступа: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW417&n=97918&dst=106600#aTkNrHU3Ju1qIWmM>
6. Постановление Администрации Костромской области от 07.08.2023 N 345-а "Об утверждении государственной программы Костромской области "Цифровая трансформация государственного (муниципального) управления", режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw2652023-08-10.html>
7. Изменения, которые вносятся в государственную программу Московской области "Цифровое Подмосковье" на 2023-2030 годы, утв. постановлением Правительства Московской области от 27 мая 2024 г. № 493-ПП, режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=407330&dst=100011#oXnMrHUjIXJYXIn7>
8. Ahn M. J., Chen Y. C. Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government //Government Information Quarterly. – 2022. – Т. 39. – №. 2. – С. 101664.
9. Hildreth W. B. Handbook of public administration. – Routledge, 2021.
10. McDonald III B. D. et al. The future of public administration research: An editor's perspective //Public Administration. – 2022. – Т. 100. – №. 1. – С. 59-71.

Assessment of the features of the implementation of state programs of the constituent entities of the Russian Federation in the field of digitalization of public administration

Natal'ya L. Krasnyukova

Doctor of Economics, Associate Professor,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2, Leningradsky Ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: irozhdestv@gmail.com

Abstract

The article examines the current model of public administration aimed at implementing priority areas of digital transformation; an attempt was made to identify the specifics of programs implemented in some constituent entities of the Russian Federation within the framework of this department; the tasks of regional digitalization programs are identified. Digitalization of public administration is a key area of development that contributes to increasing the efficiency and transparency of government services. Regional programs should take into account the specifics and

needs of each constituent entity of the Russian Federation for the successful implementation of the set tasks. Summarizing the programs of various regions allows for the identification of best practices that can be adapted to enhance program-targeted regulation of digitalization in public administration.

For citation

Krasyukova N.L. (2024) Otsenka osobennostey realizatsii gosudarstvennykh programm sub'yektov RF v sfere tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [Assessment of the specifics of the implementation of state programs of the constituent entities of the Russian Federation in the field of digitalization of public administration]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (7A), pp. 56-65.

Keywords

Digitalization of public administration, digital transformation, programs of the subjects of the Russian Federation

References

1. Ahn, M. J., & Chen, Y. C. (2022). Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101664.
2. Hildreth, W. B. (2021). *Handbook of public administration*. W. B. Hildreth, G. Miller, & J. Rabin (Eds.). Routledge.
3. *Izmeneniya, kotoryye vnosyatsya v gosudarstvennyuyu programm Moscowskoy oblasti (2024) ["Digital Moscow Region" for 2023-2030]*, approved by the Decree of the Government of the Moscow Region dated May 27. № 493-PP, access mode: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=407330&dst=100011#o xnMrHUjIXJYXIn7>
4. McDonald III, B. D., Hall, J. L., O'Flynn, J., & van Thiel, S. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*, 100(1), 59-71.
5. *Pasport programmy tsifrovoy transformatsii klyuchevykh otrasley ekonomiki, sotsial'noy sfery i gosudarstvennogo upravleniya Kurskoy oblasti na period s 2022 gg (2022) to 2024*, approved [By the Resolution of the Administration of the Kursk Region] dated 28.12.2021 № 1490-pa, access mode: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW417&n=97918&dst=106600#aTkNrHU3Ju1qIWmM>
6. *Perechen' porucheniy Prezidenta RF po itogam konferentsii (2020) ["Journey into the World of Artificial Intelligence"]*, held on December 4, access mode: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64859>
7. *Postanovleniye Administratsii Kostromskoy oblasti ot 07.08.2023 N 345-a "On approval of the state program of the Kostroma Region ["Digital transformation of public (municipal) administration"]*, access mode: <https://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw2652023-08-10.html>
8. *Programma Lipetskoy oblasti "Effektivnoye gosudarstvennoye upravleniye i razvitiye munitsipal'noy sluzhby v Lipetskoy oblasti"* approved. (2013) [By Resolution of the Administration of the Lipetsk Region] dated October 31, № 497, access mode: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruKTJGwX_kCDn1IH9LOR0B9Stv6tT8GTvoCDWW6NsHnimd-exr1BLHUuioRzGRo9PU4yGUmXmLJMhNN9k058QHKhYH7YWDliWRB_qlNb9uAp2JXDqPo6wi7yJvQiNoMVFw%3D%3D%3Fsign%3D19kxAf2h64bek6ZIH0gKekacGMQCMaI79I3S5HIN3cA%3D&name=18_Soc_r270922.doc&nosw=1
9. *Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii g. dated March 16, 2024 № 637-r.*
10. *Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 22 oktyabrya 2021 g. (2021) [Order of the Government of the Russian Federation] dated October 22. № 2998-r*