

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

ПОСТКОВИДНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ – ВЫЗОВЫ И ОТВЕТЫ

Коллектив Института государственного
и муниципального управления

Постковидное государственное управление – вызовы и ответы

В условиях пандемии коронавируса все страны мира столкнулись с самым серьезным вызовом для системы государственного управления за последние десятилетия. Эффективность и своевременность решений, принятых в условиях высокой неопределенности, в том числе в сравнении с действиями органов власти других стран, еще предстоит оценить. Однако уже сейчас можно сформулировать ряд тезисов относительно целевой модели «постковидного» государственного управления, которые, по итогам завершения эпидемии, могут быть дополнены и трансформированы в полноценную концепцию необходимых преобразований. Отметим, что пандемия создала новые вызовы для системы госуправления, усилив проблемы и недостатки, которые в обычной ситуации успешно преодолевались, но привели к сбою всей системы в период кризисной ситуации.

Обеспечение функционирования государства в дистанционном режиме

Первый блок минимально необходимых преобразований связан с обеспечением функционирования государства и экономики в дистанционном режиме в условиях эпидемиологических ограничений. Госуправление продемонстрировало несостоятельность в условиях оперативного перехода на дистанционные технологии взаимодействия: пришлось продлевать разрешения, сроки действия документов по умолчанию, переносить сроки сдачи отчетности, пострадали судебные заседания.

Блок технологий дистанционного взаимодействия государственных служащих между собой, с гражданами, предпринимателями и другими группами, хотя и относился к основному направлению развития системы государственного управления в России и имел

серьезные заделы, но всегда рассматривался только как дополнительный к традиционному способу взаимодействия. И потому в условиях пандемии не позволил сохранить управляемость и обеспечить мгновенный переход в онлайн, без потери функциональности по сравнению с традиционными, оффлайновыми формами взаимодействия. Дальнейшее развитие должно осуществляться с учетом следующих положений.

1. Переход к полностью дистанционному взаимодействию при предоставлении наиболее массовых и востребованных государственных услуг.

Необходимо обеспечить переход к полноценному предоставлению государственных услуг в электронном виде, включая подачу документов и выдачу конечного результата предоставления государственной услуги, максимально сократив количество дополнительных бумаг и услуг оффлайн.

Для этого необходимо перевести все востребованные государственные услуги в электронный вид путем платформизации. Потребуется существенные изменения регламентов оказания услуг, переход к проактивным услугам, а также трансформации сети МФЦ в пункты выдачи. Иными словами, необходимо полное завершение этапа построения электронного правительства.

Массовые и востребованные государственные услуги как правило, комплексные, реализующие жизненную ситуацию, получили название суперсервисов. Цифровизация большинства из них должна проводиться посредством перевода на государственные цифровые платформы (ГЦП), которые предназначены для выполнения функций, аналогичные тем, которые были реализованы коммерческими платформами. Разработка и внедрение подобной государственной цифровой платформы требует серьезной методологической проработки новых процессов и механизмов организации совместной работы как с органами власти, так и с бизнесом.

Оценить необходимость отраслевого платформенного регулирования с привлечением ресурсов государства, можно на основании следующих признаков:

- отсутствие процессов цифровизации в отрасли: высокая составляющая взаимодействия между участниками через бумажные носители при получении услуг (экономический эффект);
- отсутствие координации деятельности участников и механизма разрешения конфликтов между ними цивилизованными способами (социальный эффект);
- невозможность оценить количество и особенности деятельности теневых участников отрасли, в особенности, начислить налоги (экономический эффект);
- невозможность для потребителя найти и выбрать поставщика услуг или информационная асимметрия и непрозрачность между отраслевыми участниками (экономический эффект),
- невозможность отстаивать свои права как потребителя при получении услуг низкого качества (социальный эффект),
- высокая стоимость оказываемых отраслевых услуг или отсутствие конкуренции между отраслевыми поставщиками (экономический эффект),
- неоднозначно спроектированные процессы оказания услуг, оставляющие возможности для коррупции и принятия дискреционных решений;
- низкая скорость или высокие временные затраты на получение услуг (экономический эффект).

Приведенный подход пригоден для разработки и проектирования суперсервисов, так как каждый из них фактически может трансформироваться в отдельную платформу или экосистему, где все участники получают свои роли в зависимости от сферы применения суперсервиса: образование, здравоохранение, рынок труда, ритуальные услуги и т.д.

Разработка, проектирование и запуск суперсервисов планируется государством в партнерстве с крупными коммерческими игроками, которые смогут расширить свои рынки за счет доступа к услугам для граждан через государственные ресурсы, в частности, через создаваемую платформу «ГосТех».

Считаем, что принципиально важным при запуске суперсервисов является соблюдение следующих принципов:

- Открытость технологических стандартов присоединения к платформе (единые архитектурные открытые стандарты, открытые API) любых желающих коммерческих игроков и НКО;
- Недискриминационный характер входа или порога доступа на государственную платформу. Если потенциальный поставщик сервисов удовлетворяет заявленным требованиям на входе, то он должен быть допущен на платформу для оказания услуг в рамках суперсервисов (банковские операции, страхование, нотариальные услуги и проч.);
- Прозрачность и подотчетность работы оператора платформы. В частности, если за развитие инфраструктуры платформы отвечает «Ростелеком», то компания обязана публиковать отчеты о развитии и модернизации инфраструктуры, технологические механизмы доступа к инфраструктуре и обмену данными, требования по обеспечению нужного уровня безопасности работы на платформе.
- Установление четкой ответственности за бесперебойную работу суперсервиса, то есть установление «хозяина суперсервиса», ответственного за сопровождение суперсервиса на всех этапах его работы.
- Справедливая конкуренция поставщиков услуг в рамках суперсервисов. Принцип можно распространить не только на процессы и этапы оказания услуг, но и на технологическую инфраструктуру, лежащую в основе суперсервиса.

- Понятная модель монетизации при оказании услуг в рамках суперсервисов. Модель должна учитывать интересы абсолютно всей цепочки поставщиков услуг, а также общественные интересы, в частности, конечная стоимость услуги для потребителя должна быть адекватной и приемлемой, а механизм ценообразования или тарификации, в частности, если используется инфраструктура частного провайдера, должен быть прозрачным. Рост стоимости оказания услуг в рамках суперсервиса становится результатом консенсуса всех участников и недопустим в одностороннем порядке.

2. Развитие дистанционного взаимодействия при осуществлении функций государственного контроля и надзора.

В отличие от предоставления государственных услуг внедрение цифровых технологий при осуществлении государственного контроля должно быть взвешенным и учитывать соотношение выгод для всех участников и затрат, возлагаемых на оснащение предприятий устройствами дистанционного контроля.

Кроме того, следует учитывать, что дистанционный контроль характеризуется большей плотностью, а значит параллельно должна проводиться комплексная модернизация системы обязательных требований с отсечением избыточных и устаревших.

Необходимо сформировать систему стимулирующих мер для бизнеса и во вторую очередь для граждан по добровольному оснащению объектов средствами дистанционного цифрового контроля (датчики, сенсоры, камеры) для партнерства с государством по формированию единой инфраструктуры дистанционного КНД.

В качестве стимулирующих мер могут выступать налоговые послабления, отказ от обеспечительных мер, например, страхования, формирование «белых списков». При этом отказаться от осуществления государственного контроля в очной форме полностью не удастся, так как возможны злоупотребления, искажения при работе «через датчики».

3. Развитие системы услуг, основанной на доверии

Необходимо обеспечить возможность электронного взаимодействия не только при взаимодействии с государством, но и развивать систему услуг, основанных на доверии (trust services), в том числе в сегментах b2c, b2b на основе введения единой ЭЦП, поддержанной, например, инфраструктурой блокчейна как общей инфраструктурой доверия.

Система электронных подписей и провайдеров электронных сервисов, основанных на применении электронных подписей, являются ключевыми элементами построения цифровой экономики, обеспечивающими безопасность внутренних и трансграничных электронных транзакций.

На текущий момент в России создано пространство цифрового доверия и использования электронных подписей при взаимодействии граждан и бизнеса с государством. В тоже время отсутствует единая прозрачная и регламентированная среда взаимодействия b2c, b2b, c2c, и у каждого участника электронного взаимодействия существует свой набор правил.

Очень часто при взаимодействии граждан и организаций между собой отсутствует подтверждение юридической значимости совершаемых действий и результатов оказываемых услуг, что приводит к использованию только проверенного временем бумажного взаимодействия (например, справка, полученная гражданином в одном банке или организации в электронном виде не имеет юридической значимости (силы) при получении услуг в другой организации. И зачастую при получении услуг в разных подразделениях одной организации, фраза «где карту оформляли, туда и идите» в полной мере описывает текущую ситуацию с «цифровым доверием» при взаимодействии граждан и бизнеса.

Необходимо создать единую среду цифрового доверия между государством, бизнесом и гражданами на централизованных¹ или децентрализованных принципах.

В рамках построения среды цифрового доверия государство должно выступать гарантом юридической значимости совершения всех транзакций, совершаемых при взаимодействии, и регулятором «поставщиков сервисов цифрового доверия» (trust services providers).

4. Содействие развитию успешных коммерческих цифровых платформ

Платформенный подход уже имеет длительную историю использования в коммерческом секторе и доказал свою эффективность. Появление и развитие цифровых платформ на том или ином рынке существенным образом трансформирует рынок, меняя конфигурацию экономических агентов и их взаимодействие, а также создавая потенциал для роста рынка. В условиях эпидемии коронавируса многие рыночные цифровые платформы приобрели еще большую популярность как у потребителей, так и у производителей услуг, и стали единственным способом доступа к привычным услугам (например, услугам кафе и ресторанов, кинотеатров и театров, такси и др.). В сложившихся условиях государству нельзя больше игнорировать появление на отраслевых рынках нового значимого актора – рыночных цифровых платформ.

Во-первых, необходимо стимулировать создание цифровых платформ на тех рынках и в тех отраслях, где это целесообразно. Для определения таких рынков и отраслей можно использовать ряд критериев, в частности:

- значительное количество участников рынка как со стороны производителя, так и со стороны потребителя товара / услуги платформы, в том числе потенциальных;

- высокая степень фрагментации рынка и как следствие потенциал для создания сети;
- отсутствие эффективных и прозрачных механизмов оценки участников рынка;
- наличие между производителем и потребителем продукции / услуги платформы посредника при совершении сделки;
- высокая степень коммодитизации (стандартизованности) продукта / услуги цифровой платформы;
- потенциал для наращивания ключевого взаимодействия (продукта / услуги) цифровой платформы дополнительными и / или смежными продуктами / услугами, как следствие трансформация цифровой платформы в куст платформ.

При этом возможны различные модели участия государства в создании и развитии цифровых платформ. В частности, государство может предоставлять доступ к информационному ресурсу для выстраивания ключевого взаимодействия участников платформы, создавать экспериментальные нормативные условия для функционирования отраслевых рынков в новых платформенных условиях (так называемые, регуляторные песочницы), популяризировать цифровые платформы среди пользователей и стимулировать их к использованию платформ. Финансирование создания платформ за счет бюджетных средств не представляется эффективной формой участия государства, так как это явление по своей сути является продуктом развития рыночных отношений.

Во-вторых, необходимо адаптировать отраслевое регулирование рынков под новые условия наличия цифровых платформ. Такая необходимость, в первую очередь, обусловлена устаревшими механизмами государственного регулирования рынков и полным игнорированием государством факта наличия на рынке цифро-

¹ См. договор ЕАЭС, рекомендации Центра ООН по упрощению торговых процедур (СЕФАКТ), соглашение об упрощении процедур трансграничной безбумажной торговли Экономической и социальной комиссии ООН стран Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)

вых платформ как рыночного актора. Кроме того, использование цифровых платформ для отраслевого регулирования рынков представляется более эффективным как с точки зрения снижения издержек государства и хозяйствующих субъектов на такое регулирование, так и достижения конечных целей регулирования.

Платформенное регулирование рынков предполагает:

- признание рыночных цифровых платформ значимыми акторами рынка и законодательное закрепление их статуса, прав и обязанностей;
- частичный или полный отказ от прямого государственного регулирования деятельности непосредственных исполнителей услуги / производителей продукта платформы;
- частичная или полная передача регулирования деятельности непосредственных исполнителей услуги / производителей продукта платформы операторам рыночных цифровых платформ и утверждение специальных правил деятельности участников рынка;
- введение государственного регулирования рыночных цифровых платформ и деятельности их операторов.

5. Информационная безопасность и надлежащее хранение государственных данных

Полномасштабный переход к дистанционному взаимодействию при предоставлении государственных услуг, при осуществлении функций государственного контроля и надзора, при взаимодействии граждан и бизнеса, а также в целом платформенный подход связан с необходимостью преодоления вызова, связанного с организацией надлежащего хранения накапливаемых государством значительных объемов цифровых данных.

Систематические утечки наборов данных, незаконная торговля ими вызывает обоснованные опасения у граждан. Персональная информация используется для недобросовестной рекламы, мо-

шеннических действий и нарушения тайны частной жизни. Пропускной режим в условиях самоизоляции многими гражданами был воспринят скептически, в том числе из-за опасений последующих утечек информации об их передвижениях и использовании этих данных в незаконных целях. Нормативная система хранения этих и подобных им данных не выстроена. Сколько времени они должны храниться, в каких системах и когда они должны быть уничтожены без возможности восстановления – не ясно.

Кроме того, не решена проблема обеспечения сохранности архивных цифровых данных с точки зрения архивного дела. В настоящее время ни технически, ни юридически не организовано хранение архивных записей баз данных и электронных архивных документов ГИС. Законодательство об архивном деле все еще ориентировано на хранение бумажных и иных аналоговых носителей.

Если проблемы хранения электронных архивных документов могут быть решены посредством создания Центра хранения электронных документов, то планов по надлежащему организационному и нормативному обеспечению хранения архивных баз данных, архивных записей реестров ГИС, резервных копий (бэкапов) пока нет.

Для каждой государственной и муниципальной информационной системы должно быть четко прописано, когда их архивные записи (базы данных) подлежат уничтожению без возможности восстановления, а если сохранность таких данных значима для граждан, общества и государства, то в каком порядке, исключаящем несанкционированный доступ к ним, они должны храниться.

Информационное обеспечение государственных управленческих решений

Второй блок преобразований связан с давней и значительной проблемой российской системы государственного управления, ставшей критически важной в условиях коронакризиса. Речь идет

об информационном обеспечении государственных управленческих решений - оперативном обеспечении должностных лиц и государственных органов достоверной информацией, позволяющей в кризис сохранять управляемость: быстро получать и обрабатывать верифицированные данные о событиях извне, принимать адекватные решения в интересах общества, координировать совместную работу органов власти всех уровней в партнерстве с заинтересованным бизнесом, НКО и гражданами. В данном направлении необходимо провести следующие преобразования.

6. Параллельно с внедрением цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных, предусмотренной распоряжением правительства Российской Федерации от 17.12.2019 № 3074-р, необходим переход к единой, интегрированной, распределенной модели сбора, обработки, хранения, предоставления и распространения статистических, отчетных и административных данных.

Поставщиками альтернативных данных, помимо государственных информационных систем, должны стать большие данные, собираемые в государственном и негосударственном секторах (внебюджетные фонды, мобильные операторы, банки, базы данных коммерческих и некоммерческих организаций и т.д.), к которым у органов государственной власти должен быть доступ для сбора, обработки и верификации информации и построения аналитических отчетов и прогнозных моделей для принятия решений.

7. Должна измениться система сбора, обработки, анализа и представления статистических данных: государство должно отказаться от монополии на сбор и обработку данных. Предусмотренная решением правительства России платформа предоставления статданных должна стать не очередной дорогостоящей государственной информационной системой, а государственной цифровой платформой, создаваемой на основании описанных выше ключевых

принципов.

Привлечение на цифровую платформу бизнеса, саморегулируемых и общественных объединений на основе единой методологической основы разработки статистической информации как в целом, так и по отдельным отраслям экономики и социальной сферы обеспечит:

- переход к модели опережающего планирования статистических работ – на основе прозрачности запросов к данным как от государства, так и от бизнеса;
- получение достоверных и актуальных статистических данных в режиме реального времени, в том числе по самым острым проблемам: коронавирус, наводнения, любые события, которые требуют быстрой реакции на основе оценки реального положения дел, - за счет вовлечения в оборот данных не из государственных источников;
- недопущение манипуляции государственными отчетными данными и статистикой – путем верификации и обратной связи получаемых данных в режиме реального времени и хранения данных на едином статистическом ресурсе, который также позволит исключить дублирование данных, снизить нагрузку на поставщиков данных.

Цифровая платформа позволит выявлять заведомые манипуляции данными и принимать адекватные меры к нарушителям.

Решение системных проблем государственного управления

Наконец, пандемия коронавируса нарушила привычное течение экономических процессов, привела к падению экономической активности и к необходимости государства использовать накопленные ресурсы на поддержание населения, временно или постоянно лишившегося рабочих мест. В этой связи предлагается взглянуть на систему государственного управления с точки зрения реакции

на серьезные вызовы. Третий блок преобразований связан с решением системных проблем российской системы государственного управления.

8. Достижимость поставленных декларируемых национальных целей развития страны.

Система управления национальными проектами строится на основании контроля за достижением целевых значений множества показателей. Само по себе наличие контрольного показателя и плана по его достижению можно оценить только положительно. Однако, когда национальный проект (который сам по себе является декомпозицией национальной цели) декомпозируется на несколько сотен показателей с ответственными, относящимися к разным органам власти, осмысленное управление реализацией проекта заменяется контролем исполнения показателя и процесса его достижения (контроль процессных показателей или непосредственных результатов, а не конечных эффектов).

С ростом количества показателей увеличивается число и значимость контролирующих органов, угроза постоянно ужесточающихся санкций со стороны которых еще в большей степени вытесняет инициативу в действиях на всех уровнях управления. Резко возрастают расходы на администрирование, отчетность выполнения планов по каждому показателю, а также внутренний и внешний контроль их реализации.

Кроме падения управляемости проектов «в целом» в результате его распыления на множество относительно мелких мероприятий и показателей одновременно резко снижается качество реализации каждого мероприятия, во-первых, в связи с подавлением инициативы и разумных действий, а во-вторых, за счет нарастающей бюрократической практики подменять суть проводимых мероприятий и легально выполнять «формально» или бесконечно откладывать выполнение конкретного поручения.

В связи с этим представляется необходимым, во-первых, заме-

щение на верхнем уровне управления механизма работы «по показателям» политической ответственностью соответствующих руководителей, а во-вторых, переформатирование самих национальных проектов (слияние, отказ, частичная адаптация задач одних нацпроектов в другие). Необходимо сформулировать меньше (5-6 вместо 30-40) приоритетных целей, но обеспечить их быстрое достижение. Для этого нужен широкий общественный консенсус и вовлечение общества в достижение этих целей (в отличие от консенсуса элиты).

В условиях работы «на показатель» критически важным для чиновников становится выбор показателя и методики его расчета. В результате становится невозможна осмысленная декомпозиция сложных задач, которые ставит президент или правительство России до простых, понятных исполнителям на местах (последний пример со стимулирующими федеральными выплатами медицинским работникам).

Требуется создание и внедрение новых механизмов реализации целей и задач национального и отраслевого масштаба, предполагающих, во-первых, высокую степень автономии в используемых для достижения поставленных руководством страны целей и задач инструментах и механизмах на местах (на региональном уровне и на уровне отдельных ведомств и их структурных подразделений), во-вторых, ответственность за достижение поставленных целей и задач, а не за соблюдение / нарушение отдельных процедур и требований.

Механизмы реализации изменений

Изложение перечисленных тезисов было бы неполным без следующих важных дополнений относительно механизмов их реализации.

Первое. Изменение принципов информатизации органов государственного управления

Произошедший переход на дистанционный режим работы еще

много лет будет использоваться в качестве аргумента расширения государственных информационных систем и увеличения соответствующих бюджетных расходов. Между тем существующая система администрирования создания государственных информационных систем архаична и нацелена, скорее на внутриведомственное освоение бюджетных средств, поводом для получения которых является подготовка и презентация более-менее приемлемого продукта.

Необходима новая модель реализации процессов информатизации процессов государственного управления, которые бы, в свою очередь, позволяли достичь оптимизации бюджетных расходов на информатизацию при цифровой трансформации госсектора. Подходы к ее реализации описаны ниже.

1. Переход от механизма координации мероприятий по использованию ИКТ в деятельности госорганов к централизованной модели госинформатизации, что означает:
 - создание уполномоченного органа по цифровизации с функциями госзаказчика и ГРБС на создание всех ИТ-решений и закупку всей компьютерной техники и оборудования для государственных нужд;
 - централизация расходов на цифровизацию;
 - обязательность закрепления необходимости создания ГИС законодательным актом, актом президента или правительства;
 - взаимосвязанность существующих и создаваемых ИТ-решений в рамках общей архитектуры цифровизации госсектора;
 - внедрение доказательного принципа необходимости расходования бюджетных средств на разработку и модернизацию ИТ-решений.
2. Переход к долгосрочной ИТ-стратегии всех ведомств и согласование их уполномоченным органом, а в случае необходимости создания ГИС стоимостью более 100 млн. руб.

также и решением профильной правительственной комиссии

3. Переход от механизма экспертизы ИТ-проектов посредством госзадания ФГБУ «Центр экспертизы и координации информатизации», подведомственному Минкомсвязи России, к независимому цифровому аудиту
4. Переход к доказательной модели информатизации госсектора
В комплекте документов, согласуемых и подготавливаемых для рассмотрения правкомиссией, помимо ФЭО, должны быть представлены:
 - экономические расчеты создания ИТ-системы, включая все стадии жизненного цикла;
 - обоснование необходимости её создания,
 - описание бизнес-процессов, которые изменятся вследствие внедрения ИС;
 - альтернативные описания достижения желаемых результатов без создания ИТ-системы.
5. Переход от ежегодного согласования и распределения бюджетных ассигнований на создание и развитие ИС к 5-летним контрактам жизненного цикла
6. Переход от ведения Единого реестра российских ПО и баз данных к ГЦП госсервисов с сертифицированными ИТ-решениями для госсектора («аппстор госсервисов»).

Второе. Защита предпринимателей и организаций бюджетного сектора от ухудшения условий работы в результате нового регулирования

По итогам борьбы с последствиями эпидемиологического и экономического кризиса будет изменяться государственное регулирование развития отраслей экономики и социальной сферы. Необходим действенный инструмент защиты предпринимателей и организаций бюджетного сектора от ухудшения условий работы в

результате нового регулирования.

При этом если инструменты защиты бизнеса в виде оценки регулирующего воздействия и бизнес-объединений созданы и более-менее эффективно работают, то организации бюджетного сектора не имеют никаких инструментов защиты от увеличения регулирования. Более того, всячески культивируется обратная ситуация, когда подведомственные учреждения должны без рассуждений выполнять все поручения регулирующих их деятельность органов власти всех уровней.

Однако на практике такая ситуация приводит к двойным потерям бюджета: отсутствие ограничений приводит к неконтролируемому росту запросов и обязательных требований, создание этих требований, их исполнение и контроль их исполнения оплачиваются из средств бюджета, одновременно падает качество основной деятельности бюджетных организаций за счет отвлечение ресурсов на исполнение запросов и требований, не связанных с основной деятельностью.

Третье. Попытки проведения преобразований в системе государственного управления и государственного регулирования предпринимаются в нашей стране регулярно – как в рамках работы государственных органов, так и путем разработки стратегий, программ и предложений исследовательскими организациями с привлечением широкого круга экспертов. К сожалению, следует констатировать, что подавляющее большинство наработок, формально принятых на самом высоком уровне, на практике не реализуются, если не спроектирована надлежащим образом система стимулов для всех участников процесса.

В связи с этим необходима четкая система стимулов как для проведения преобразований, так и для дальнейшей работы в новых условиях для высшего уровня управления и рядовых исполнителей. Такая система должна переориентировать аппарат управления с работы на конкретные группы интересов на выполнение формальных поручений высшего руководства страны.