

**ОТВЕТ
НА ВЫЗОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ:
госуправление,
основанное на данных,
«штабная» модель управления
и структурный маневр
в численности госслужащих**

Доклад НИУ ВШЭ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

**ОТВЕТ
НА ВЫЗОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ:
госуправление,
основанное на данных,
«штабная» модель управления
и структурный маневр
в численности госслужащих**

Доклад НИУ ВШЭ

РУКОВОДИТЕЛИ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА

А.Б. Жулин, Я.И. Кузьминов



*Издательский дом
Высшей школы экономики
МОСКВА, 2020*

УДК 351/354:004
ББК 67.401
О-80

Руководители авторского коллектива:

Жулин Андрей Борисович, проректор НИУ ВШЭ

Кузьминов Ярослав Иванович, ректор НИУ ВШЭ

Авторский коллектив:

Институт государственного и муниципального управления:

Жулин Андрей Борисович, директор

Дмитриева Наталья Евгеньевна, старший научный сотрудник

Клищ Николай Николаевич, директор Центра развития государственной службы

Голодникова Анна Евгеньевна, начальник отдела экономического и правового анализа

Клименко Андрей Витальевич, научный руководитель

Плаксин Сергей Михайлович, заместитель директора

Синятуллина Ляйля Хабибовна, начальник отдела перспективных исследований

Стырин Евгений Михайлович, ведущий научный сотрудник отдела

административного моделирования

Файзиев Сергей Анварович, аналитик отдела перспективных исследований

Цыганков Даниил Борисович, директор Центра оценки регулирующего воздействия

Дирекция по экспертно-аналитической работе:

Артамонов Руслан Евгеньевич, заместитель директора

Центр исследований структурной политики:

Симачев Юрий Вячеславович, директор

Кузык Михаил Георгиевич, заместитель директора

Федюнина Анна Андреевна, ведущий научный сотрудник

Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель
О-80 управления и структурный маневр в численности госслужащих. Доклад НИУ ВШЭ [Электронный ресурс] / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.) ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (1,5 Мб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. — ISBN 978-5-7598-2240-0.

УДК 351/354:004
ББК 67.401

Режим доступа: <http://www.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2240-0
ISBN 978-5-7598-2240-0

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ	4
ОПЫТ БИЗНЕСА: ЦИФРА КАК ПОВОД К ИЗМЕНЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР	7
ПАО СБЕРБАНК.....	8
Банк ВТБ (ПАО).....	10
ПАО «ТРУБНАЯ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКАЯ КОМПАНИЯ» (ТМК)	11
ЯНДЕКС	12
Некоторые выводы по опыту цифровой трансформации бизнеса в России.....	13
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ	14
ГОССЛУЖБА: ПОТЕНЦИАЛ СОКРАЩЕНИЯ РУТИН И ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ФУНКЦИЙ	17
Цифра в государственном секторе: ПРИОРИТЕТ СЕРВИСАМ ДЛЯ ГРАЖДАН, УСКОРЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ТРАНСФОРМАЦИИ.....	28
Цифровая трансформация: ПРИМЕР ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ	30
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИОНАЛА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	33
Постановка задачи на ключевые информационные системы.....	33
Аудит качества первичных данных	35
Регуляторная гильотина по всем полномочиям (функциям)	36
Доказательная политика и обеспечение достижения результатов	38
Мониторинг и координация государственных программ и проектов	39
Оценка регулирующего воздействия	40
Обновление системы стратегического планирования	41
Отказ от аутсорсинга	42
Новый найм и переобучение кадров	43
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	44

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

1. В ноябре 2020 г. Правительство России объявило¹ об очередном сокращении численности государственных служащих. До 1 апреля 2021 г. руководители федеральных органов исполнительной власти должны провести организационно-штатные мероприятия, направленные не только на сокращение численности, но и на изменение структуры центральных аппаратов, и до 1 мая 2021 г. представить в Правительство Российской Федерации доклад о результатах проведенной реорганизации.
2. В центральных аппаратах численность должна быть сокращена на 5%, в территориальных органах — на 10%. При текущем уровне вакансий в федеральных органах исполнительной власти (в среднем около 18%) в основном будут сокращены не реальные государственные гражданские служащие, а вакантные позиции.
3. По оценкам НИУ ВШЭ, в центральных аппаратах 52 федеральных органов исполнительной власти можно высвободить до 2267 чел. (из 19 973 чел.) фактической численности, занятых в осуществлении функций и полномочий, или до 6799 чел. (из 24 505 чел.) относительно предельной численности с учетом сокращения вакансий.
4. Важно отметить, что эти изменения будут проходить на фоне цифровой трансформации экономики и государства. Переход к работе с электронными сервисами и большими данными дает возможность значительно — в некоторых случаях на порядок — повысить полноту информации, которой располагают руководители органов государственной власти, оперативность ее получения. Это повышает результативность управленческих решений, делает процесс управления более эффективным и более гибким. Возникает возможность упрощения контроля, демонтажа целых этажей управленческой иерархии. В то же время предприятия и организации могут освободиться от значительной части проверок и надзорных процедур, снизить издержки отчетности (предоставления статистической информации, бухгалтерской отчетности, кадрового делопроизводства и пр.) в результате перехода на цифровые системы, автоматически генерирующие информацию как для собственного руководства, так и для регулирующих и контрольно-надзорных служб.
5. Кадровые изменения, идущие рука об руку с цифровизацией, предполагают постепенное вымывание рутинного умственного труда (специалисты, работа которых состоит в следовании заранее установленным алгоритмам или контроле за отсутствием отклонений от этих алгоритмов). Это затрагивает как предприятия и организации, так и государственное управление. По мере развития возможностей искусственного интеллекта цифровые управленческие и контрольные системы будут «захватывать поле» не только рядовых специалистов, но и определенной части функциональных руководителей (администраторов). Несомненное преимущество цифровых управленческих систем — исключение влияния субъективного фактора (так называемой «проблемы агентов») на принятие решений и контроль исполнения. Это позволяет впервые не просто поставить вопрос о преодолении коррупции, затягивании выполнения принятых решений или их существенном искажении (подмене) на этапе реализации, но и планировать в этой части реальные победы.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1829; постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830.

6. Огромные объемы данных, которые оказываются в руках тех, кто управляет, принимает решения, требуют перестройки управленческих процессов и команд. Развитие управления на основе больших данных сглаживает иерархичные структуры. Упрощаются иерархия управления (это далее продемонстрировано на примерах из бизнеса), организационные структуры. **Посредством данных можно из «штаба» управления (реформ) охватить любых исполнителей, дотянуться до каждого объекта управления.** В результате происходит централизация и координация процессов управления, что требует кардинального **усиления «штабов»** и существенного повышения в них компетенций и ресурсов. Это группы аналитиков, прогнозистов, экспертов, с одной стороны, и группы постановщиков задач и дизайнеров цифровых управляющих систем — с другой. Без подобного роста «управленческого мозга» государственный организм просто не будет способен вести какую-либо конструктивную политику, кроме реактивной.
7. Отставание понимания необходимости такой трансформации приведет государство к тому, что ему будут «подсказывать» нужные решения заинтересованные третьи лица.
8. Новые амбициозные цели и серьезнейшие задачи по цифровой трансформации госсектора в России не могут быть реализованы с помощью инструментов и методов, применявшихся в госуправлении в конце 90-х годов прошлого века, кадрами, не обладающими ни знаниями, ни компетенциями для использования современных цифровых и управленческих технологий. Как показывают мировой опыт и лучшая практика цифровизации российского бизнеса, успешному переходу в цифру предшествует кардинальное организационное перепроектирование как бизнес-процессов (административных процедур), так и ключевых компетенций и полномочий сотрудников.
9. Аналогичные проблемы решает бизнес: многие успешные крупные и средние компании прошли процессы цифровой трансформации бизнес-процессов, что привело к снижению или исключению рутинной нагрузки на сотрудников и повышению аналитической, творческой составляющей сотрудников, непосредственно обеспечивающих процессы управления. В докладе приводятся кейсы российских компаний, в которых показано, как цифровая трансформация высвобождает ресурсы и увеличивает добавленную стоимость. «Штаб-квартиры» компаний сталкиваются с новыми вызовами и вынуждены наращивать компетенции; большие данные и проникновение цифры изменяют иерархию, сглаживают вертикальные структуры.
10. Государству необходима единая программа (дорожная карта) цифровой трансформации государственного управления и соответствующей оптимизации численности государственных служащих. Создание цифровых систем должно сопровождаться сокращением обеспечивающих функций, типовых рутинных операций (которые сейчас в федеральных органах исполнительной власти составляют порядка 30%). В то же время рост объема данных, имеющихся в распоряжении власти, должен обеспечиваться развитием экспертно-аналитической, модельной и прогнозной составляющих в «штабах» государственного управления.
11. Совершенно новый уровень требований Правительства к развитию цифровых технологий, а также амбициозные планы по достижению национальных целей и реализации национальных проектов требуют обновления функционала федеральных органов исполнительной власти и кардинально иного уровня ресурсного обеспечения процессов управления, а также новых компетенций служащих, задействованных в реализации данных функций.

12. Предусмотренное сокращение численности федеральных органов исполнительной власти не должно быть механическим. Сокращение численности занятых в реализации обеспечивающих функций и рутинных задач, высвобождаемой в том числе за счет цифровизации, должно приводить к резкому усилению экспертного и аналитического функционала ведомств, к созданию новых команд, занятых в проектировании целевых моделей регулирования отраслей, к оценке последствий принятия решений, к формированию новых цифровых сервисов и государственных информационных систем.
13. Необходимо создать практически отсутствующий в данный момент в государственном секторе корпус квалифицированных пользователей систем, оперирующих большими данными. Несмотря на существенные успехи государства за последние годы в создании цифровых сервисов, электронных услуг для граждан, собираемые и обрабатываемые в рамках этих процессов данные практически не используются в аналитике и подготовке управленческих решений.
14. Федеральные органы исполнительной власти должны вырастить собственные компетенции для проектирования и использования собственных информационных систем, постановки задачи кардинального повышения качества первичных данных. Заказчики ИТ-систем в органах власти должны обладать не меньшей квалификацией, чем подрядчики, не допуская ситуации многолетней неконтролируемой разработки государственных информационных систем, технические требования к которым определяются преимущественно самими исполнителями работ.
15. В системе федеральной исполнительной власти необходимо создание действующих механизмов доказательной политики по основным направлениям социально-экономического развития, включая инструменты расчета альтернативных управленческих решений. Стратегическое планирование, оценки регулирующего и фактического воздействия должны базироваться на профессиональном анализе потенциальных издержек и выгод, что, в свою очередь, приводит к необходимости радикальной модернизации мониторинговых систем государства, сбора первичной информации из всех доступных источников, в том числе коммерческих.
16. Отдельной регулярной аналитической задачей должна стать оптимизация ресурсов самих органов власти — не только относительно простого сокращения численности, но и контроля постоянно растущих полномочий и функций. Со времени первой попытки административной реформы количество полномочий (функций) федеральных органов исполнительной власти, по оценкам НИУ ВШЭ, увеличилось почти в 2 раза: 2003 г. — 5300, 2010 г. — 7158, декабрь 2016 г. — 10 425 полномочий. «Регуляторная гильотина», затрагивающая в данный момент контрольно-надзорные функции и сокращение обязательных требований для снижения издержек бизнеса, должна распространиться на все полномочия федеральных органов власти, включая разрешительные (лицензии, разрешения и т.д.), регуляторные, обеспечивающие. Сокращение функций должно приводить к соответствующему сокращению сопутствующих ресурсов, необходимых для исполнения функций, — численности государственных служащих, бюджетных расходов, закупок, административных расходов, подведомственных организаций. В ином случае государственный аппарат будет увеличиваться, несмотря на регулярные механические сокращения численности.
17. В настоящем докладе предлагается направить «сэкономленные» в результате весенней оптимизации аппаратов федеральных органов власти ресурсы на усиление экспертно-

ной и аналитической функции не только органов власти, но и «штаба» всех управленческих процессов — Аппарата Правительства, увязать их с новым функционалом, необходимым для достижения национальных целей и поддержки заданного новым Правительством темпа цифровой трансформации.

18. Необходимо наращивать «мозговые центры» (think tanks или brain centers), постоянно работающие как в интересах Правительства, так и в ключевых ведомствах. Их основная задача — на основе анализа и моделирования больших данных дать возможность государству видеть существующие и вероятные в будущем тенденции и процессы; обеспечивать системный и объективный взгляд на самые трудные проблемы и непростые, а иногда болезненные решения при отстаивании общегосударственных интересов. Этим путем сегодня уже идут многие страны и бизнес (что будет далее показано на конкретных примерах).
19. Основной задачей изменения организационной структуры должно стать существенное расширение аналитических и прогнозных функций как в центральных аппаратах федеральных министерств, так и в Аппарате — «штаб-квартире» Правительства. Во многих департаментах Аппарата Правительства в настоящий момент собраны совершенно разные отрасли и компетенции (например, промышленность, энергетика и транспорт), которые **требуют системного видения, превосходящего ведомственные компетенции**. Несколько десятков человек отвечают за выпуск нормативной базы для трех отдельных отраслей, которые регулируют 3 федеральных министерства с общей численностью 1850 чел. В результате Аппарат критически зависит от предложений ведомств. Необходимы дополнительные ресурсы и компетенции, особенно для тех подразделений Аппарата Правительства, где сосредоточены регулирование и координация нескольких отраслей.

ОПЫТ БИЗНЕСА: ЦИФРА КАК ПОВОД К ИЗМЕНЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР

20. За последние несколько лет во многих успешных крупных и средних компаниях прошла цифровая трансформация бизнес-процессов, что привело к снижению или исключению рутинной нагрузки на сотрудников и повышению аналитической, творческой составляющей сотрудников, непосредственно обеспечивающих процессы управления.
21. Те же процессы, медленнее, но в аналогичной логике, затрагивают передовые органы исполнительной власти. Так, тенденция к снижению доли обеспечивающих сотрудников, например, прослеживается в системе управления образованием в Москве.
22. В результате пандемии 2020 г. компании серьезно пересмотрели взгляды на необходимость очного присутствия сотрудников, возможности дистанционной работы, требуемые количество и квалификацию сотрудников. Произошло взрывное развитие цифровых решений (прежде всего цифровых платформ), резко сокращающих рутинные процессы, ранее сопровождаемых сотрудниками с низкой квалификацией. При этом функции управления сложными цифровыми процессами потребовали увеличения численности и новых компетенций в системе управления.

23. Мы приводим несколько кейсов российских компаний, объединенных одной логикой: цифровая трансформация высвобождает ресурсы и увеличивает добавленную стоимость; штаб-квартиры компаний сталкиваются с новыми вызовами и вынуждены наращивать компетенции; большие данные и проникновение цифры изменяют иерархию, сглаживают вертикальные структуры. Вектор на клиентоориентированность перестает быть рекламным лозунгом и становится частью оперативной тактики. Именно в этом направлении придется развиваться новому Правительству и государственному сектору, если мы не хотим потерять конкурентоспособность.

ПАО Сбербанк

24. **Трансформация** Сбербанка, впоследствии ставшая цифровой, началась в 2008—2009 гг., что было связано с наступлением глобального финансового кризиса, который подтолкнул не только Сбербанк, но и другие финансовые институты к необходимости серьезных изменений.
25. На первом этапе, продолжавшемся примерно до 2016—2017 гг., основными направлениями трансформации являлись **централизация, унификация и автоматизация ряда обеспечивающих и операционных функций**. В результате произошла существенная оптимизация численности работников в соответствующих сферах, значительно сократился объем выполняемых сотрудниками рутинных операций. При этом на этапе централизации оптимизация численности за счет унификации процессов и выстраивания единой очереди составила порядка 30% централизуемых функций. Дальнейший реинжиниринг процессов и роботизация/автоматизация рутинных задач привели к более значительной оптимизации персонала. Размер эффекта зависит от специфики функций, например, по функциям back office численность сократилась более чем в 10 раз.
26. На горизонте стратегии 2017—2020 гг. происходил рост численности квалифицированных кадров в подразделениях, связанных с бизнес-анализом и разработкой продуктов.
27. Второй этап цифровой трансформации Сбербанка фактически стал осуществляться параллельно с первым — с 2016 г. Его главными акцентами являются agile-трансформация (переход от классической методологии waterfall (последовательной разработки) к философии agile, включающей гибкие методы разработки продуктов, которым присущи готовность к изменениям, итеративность и высокая степень самоорганизации), а также создание экосистемы — целого ряда предложений (не только финансовых), максимально удовлетворяющих конечные потребности клиентов. При этом суть **agile-трансформации** состоит отнюдь не только в объединении подразделений ИТ с бизнес-подразделениями и определении для них общих задач и метрик эффективности, но и в выстраивании эффективных самоуправляемых команд и формировании соответствующей культуры. При этом происходит активное обучение сотрудников под роли agile — в конечном счете в 2020 г. банк перешел на agile-разработку 100% продуктов и сервисов как для внешних, так и для внутренних клиентов. Свидетельством успешности осуществляемых преобразований является повышение скорости вывода новых продуктов в 7 раз уже в 2020 г. — появилась возможность выводить их во все каналы банка одновременно.
28. В рамках **формирования экосистемы** Сбербанка происходит интеграция в единый клиентский опыт цифровых сервисов — не только финансовых, но и нефинансовых (доставка еды, онлайн-развлечения, сервисы здравоохранения и онлайн-образования

и др.). При этом акцент делается на максимально полном и эффективном удовлетворении разнообразных конечных потребностей клиентов.

29. Осуществляемые преобразования привели к значительному **изменению структуры персонала группы в пользу высококвалифицированных работников**. Так, за последние 3 года доля сотрудников, занятых текущими операциями (run), сократилась с 88 до 77%, доля работников сферы разработки продуктов и развития экосистемы увеличилась почти вдвое — с 12 до 23%. При этом рост численности сотрудников происходил как за счет привлечения квалифицированных кадров извне, так и путем переобучения имеющихся работников. К 2023 г. планируется увеличить долю вакансий по дефицитным специальностям, замещаемых внутренними ресурсами, до 40%.
30. В организационно-управленческой сфере банк активно продвигается в сторону **более «плоской» и гибкой структуры управления с меньшим количеством руководителей и большей опорой на самоорганизацию**. В данном контексте особого внимания заслуживает начатый в 2016 г. эксперимент по формированию «бирюзовых офисов», в которых фокус руководителя смещен с постановки задач и контроля выполнения планов продаж на проведение наставнических сессий для повышения компетенций сотрудников. В таких офисах все решения принимаются коллективно, в результате повышается ответственность сотрудников за свои решения, растет клиентоориентированность и улучшается качество обслуживания. Наконец, еще одной важной новацией является планируемое на 2021 г. массовое **внедрение смешанной и полностью дистанционной занятости** для сотрудников, деятельность которых не связана с необходимостью физического присутствия в офисах (не заняты в клиентском обслуживании, нет доступа к критичным системам).
31. Важнейшим результатом осуществляемых преобразований является **рост удовлетворенности клиентов**, обеспечиваемый как повышением качества и скорости обслуживания, так и постоянным предложением новых востребованных продуктов и услуг. Важно также отметить существенный **рост цифровых продаж** — с 20 до 50% за последние 3 года.
32. **Промежуточные результаты цифровизации:**
- повышение производительности сотрудников на 20% за 2017–2020 гг.;
 - доля операционной функции с 2008 г. снизилась больше чем в 10 раз;
 - доля работников сферы разработок и развития экосистемы увеличилась за последние 3 года с 12 до 23%;
 - рост цифровых продаж за последние 3 года с 20 до 50%;
 - рост ежемесячной аудитории мобильного приложения более чем в 2 раза — с 30 млн в 2017 г. до около 65 млн в 2020 г.;
 - рост удовлетворенности клиентов;
 - формирование плоской и гибкой системы управления.
33. **Уроки цифровой трансформации Сбербанка:**
- в сферах, связанных с осуществлением традиционных функций, крайне важно обеспечить постановку четких измеримых целей и осуществлять мониторинг их достижения;
 - в сферах, связанных с разработкой и созданием новых услуг и сервисов, может быть целесообразным внедрение элементов agile-подхода и соответствующей культуры, что обеспечит более полную реализацию творческого потенциала сотрудников и повысит привлекательность сферы госуправления для талантливой молодежи;

- в сферах, связанных с оказанием госуслуг и взаимодействием с конечными пользователями, важно внедрять клиентоориентированный подход, предполагающий в том числе мониторинг клиентского опыта и объективную оценку;
- важно двигаться по пути сокращения уровней управленческой иерархии, повышения гибкости управленческой структуры, усиления самоорганизации, что позволит повысить ответственность работников за результаты труда;
- необходимо минимизировать трудозатраты на выполнение низкоквалифицированных рутинных операций за счет масштабной автоматизации и внедрения искусственного интеллекта. Кроме того, существенный рост производительности способна обеспечить централизация подразделений и служб, выполняющих однотипные функции;
- развитие аналитических компетенций органов государственной власти может частично осуществляться с помощью кадров, высвобождаемых из автоматизируемых направлений деятельности, однако в большинстве случаев это требует существенной переподготовки и повышения квалификации, что, в свою очередь, обуславливает необходимость оценки соответствующих затрат и целесообразности их осуществления.

Банк ВТБ (ПАО)

34. О необходимости цифровой трансформации группы ВТБ в компании говорили еще в 2016–2017 гг. На тот момент банк находился на 13–15-х местах в России по уровню цифровизации среди банков. Поскольку в группу входят много финансовых организаций со своими особенностями, потребностями и собственными ИТ-подразделениями, для повышения эффективности деятельности группы необходимо было систематизировать работу с технологиями и поставить инновации «на поток». В рамках первого этапа уже была проведена автоматизация основных процессов, внедрены некоторые элементы искусственного интеллекта (например, скоринговые системы в розничном секторе), что было характерно для большинства банков в России. Компания расширяла работу со стартапами через партнерство с финтех-направлением фонда «Сколково», стартап-акселератором Generation S, Университетом Иннополис. Это обеспечивало регулярный поток интересных банку проектов. В 2018 г. был запущен корпоративный Акселератор ВТБ как инструмент для быстрого пилотирования инноваций в контуре банка. На конец 2019 г. в портфеле Акселератора – 29 пилотных проектов с технологическими стартапами.
35. Ускорение изменений в группе началось с лета 2019 г. За короткий срок — к концу 2020 г. ВТБ переместился на вторую позицию в рейтинге банков в стране по уровню цифровизации, существенно выросла вариативность продуктов, до конца 2020 г. планируется перевести клиентов из разрозненных интернет-банков группы в единый интернет-банк.
36. В основе изменений банка ВТБ лежит **стратегия цифровой трансформации**, предусматривающая интенсивное вовлечение в процесс разработки внутренних стейкхолдеров компании. **Изменения в организационном и человеческом капитале ВТБ в процессе цифровой трансформации** можно разделить на два направления.
37. Первое — **переподготовка и поиск сотрудников бэк-офисов и фронт-офисов** для работы в цифровой среде в результате смены требований к компетенциям: снижается доля рутинных операций (например, по вводу данных), растет запрос на коммуникативные

навыки. На рядовые позиции фронт-офисов осуществляется массовый поиск сотрудников на открытом рынке, при этом ориентация найма на молодежь. На позиции аналитических подразделений в бизнес-структурах банка осуществляется переподготовка собственных кадров, поскольку рынок труда очень узкий и поиск на открытом рынке практически не дает результатов.

38. Второе — **наращивание технических мощностей** и массовое привлечение ИТ-специалистов:
- создан департамент анализа данных и моделирования;
 - идет масштабный набор новых ИТ-специалистов и управленцев с «цифровым» бэкграундом: нанимают примерно 400 сотрудников блока ИТ в квартал, на горизонте 2022 г. темп снижать не планируется;
 - ядром нового производственного процесса являются так называемые стримы, в них вошли представители бизнеса, функциональных линий, ИТ и вендоров-партнеров;
 - особое внимание уделяется формированию единого интеграционного слоя: деятельность каждого человека связана с результатом проекта, результат проекта — с программой, а программы — со стратегией.
39. Как ожидает компания, наращивание технических мощностей приведет к тому, что доля in-house разработки вырастет с 50% в 2020 г. до 70–80% к концу 2022 г.
40. **Промежуточные результаты цифровизации:**
- уплощение организационной структуры;
 - сокращение рутинных операций определило не столько расширение функционала линейных работников, сколько возможность высвободить часть сотрудников и перевести их на работу с более высокой добавленной стоимостью — аналитику;
 - переход к открытой организационной культуре;
 - повышение роли командного взаимодействия на разных уровнях: первый уровень — взаимодействие внутри технологического блока, второй — взаимодействие технологического блока с бизнесами, третий — взаимодействие бизнесов и специалистов разных областей между собой.
41. **Уроки цифровой трансформации ВТБ:**
- необходимо допускать право на ошибку, поскольку в разработке цифровых продуктов априори результат не гарантирован, существует запрос на работу над улучшениями;
 - возникают вопросы взаимодействия различных культур: традиционной и новой («цифровой»);
 - эффект от цифровой трансформации может быть достигнут с лагом 2–3 года;
 - высока роль лидера и воли руководства как драйвера цифровой трансформации.

ПАО «Трубная металлургическая компания» (ТМК)

42. ТМК занимается цифровизацией уже много лет, отдельные элементы цифровой трансформации были внедрены еще в 2000-х годах: например, ERP (2009 г.), Центр обработки данных (2010 г.), SRM (2012 г.), система бизнес-аналитики, системы хранения данных и системы управления базами данных (2017 г.). Четыре года назад пришло понимание, что процессы цифровизации необходимо консолидировать и систематизировать.
43. В качестве первого шага была создана дирекция цифровых технологий как консолидирующая точка всех процессов цифровизации. Был определен перечень приоритетных

цифровых технологий, внутри компании был издан глоссарий цифровых терминов, что сократило лишние вопросы и непонимание. Отдельное внимание было уделено заключению долгосрочных партнерств в интересах цифровой трансформации, в том числе, например, трехстороннего соглашения с компанией SAP и Уральским федеральным университетом о разработке и тестировании решений с использованием новейших технологий — блокчейна, промышленного Интернета вещей, дополненной реальности, машинного обучения и компьютерного зрения.

44. В рамках цифровизации рутинных процессов бэк-офиса было определено создание Центра единых сервисов (ЦЕС). **Специфика организационной трансформации** в рамках создания ЦЕС:

- централизация части процессов в группе компаний по направлениям: бухгалтерия, финансы, кадры, ИТ-сопровождение, юридическое сопровождение;
- поэтапная миграция предприятий группы ТМК в ЦЕС;
- обеспечение качества обслуживания, которое реализуется через сохранение на первых этапах существенной доли сотрудников бизнес-единиц для передачи экспертизы на старте ЦЕС.

45. **Промежуточные результаты цифровизации:**

- рост производительности по отдельным операциям до трех раз (например, в части функций рекрутинга);
- уплощение организационной структуры в рамках ЦЕС, снижение доли руководителей в общей численности ЦЕС;
- сокращение сроков и повышение эффективности доведения информации до линейных сотрудников;
- дивергенция зарплат — после цифровизации линейные сотрудники с рутинными функциями стоят на рынке труда меньше.

46. **Уроки цифровой трансформации ТМК:**

- подтверждена эффективность применения принципов agile, в том числе системы непрерывных улучшений продуктов и процессов;
- эффективен гибридный формат работы, формат «чистый стол» для работников; на постоянном дистанционном контракте может быть не менее 15% сотрудников компании, при этом удаленная работа сотрудников легко контролируется через известные на рынке ИТ-решения;
- наличие собственного корпоративного университета позволяет переучить своих работников легче и эффективнее, чем нанять со свободного рынка новых;
- миграция предприятий внутри группы на новые технологические платформы должна происходить постепенно вместе с приобретением доверия к цифровым технологиям;
- сохранение качества обслуживания реализуется через отработанность унифицированных бизнес-процессов и сохранение существенной доли сотрудников бизнес-единиц для передачи экспертизы на первом этапе работы ЦЕС;
- высока роль лидера в поддержке приоритета цифровой трансформации.

Яндекс

47. Применительно к Яндексу говорить о цифровой трансформации едва ли возможно, поскольку компания изначально являлась «цифровой». Вместе с тем в отдельных областях деятельности, таких, как картография, все же происходил рост цифровизации.

Немаловажный урок подобного рода изменений в компании для системы государственной власти состоит в том, что цифровизация далеко не всегда автоматически означает замену рутинных операций более творческими, а зачастую приводит к **замещению одних рутинных операций другими на более высоком уровне эффективности**. В подобных ситуациях нередко не требуется привлечение новых кадров, а **достаточно переобучения имеющегося персонала**.

48. Исходя из опыта функционирования компании в последние годы, а также практики ее взаимодействия с властными структурами разного уровня, наибольший потенциал цифрового развития системы государственного управления наряду с автоматизацией рутинных процедур видится в **развитии аналитики больших объемов данных**. При этом именно второе направление представляется на сегодняшний день ключевым, поскольку **потребность в анализе больших данных и спрос на соответствующих специалистов устойчиво растут** независимо от общей экономической конъюнктуры и, как ожидается, продолжат расти в ближайшие годы. Однако для развития этого направления ключевым вопросом является доступность релевантных данных, и именно недостаток последних сдерживает развитие множества сервисов. Например, сервис прогноза погоды Яндекса опирается на данные метеостанций и спутниковые снимки. Наиболее надежный прогноз для конкретного промежутка времени внутри дня для конкретного места может быть построен только на основании данных сети местных метеостанций, но развита эта сеть крайне слабо. Важность **достоверности и доступности необходимого объема данных для развития государственных услуг** не менее, а в ряде случаев и более критична.
49. Существенная специфика компании и ее деятельности затрудняет использование конкретных практик органами государственной власти, для подавляющего большинства из которых уровень цифровизации и организационной гибкости Яндекса недостижим по объективным причинам. Вместе с тем в системе государственного управления может быть целесообразным использование некоторых общих подходов и наработок компании в организационно-управленческой сфере. Так, значительный вклад в управленческую эффективность Яндекса вносит наличие **иерархии целей**, где на вершине находится «счастье пользователя», а также **системы метрик**, обеспечивающих измеримость уровня достижения каждой из целей и их вклада в достижение целей более высокого уровня иерархии. Одна из позитивных догм компании: «невозможно улучшить то, что нельзя измерить». Кроме того, заслуживает внимания ориентированность компании на **постоянный поиск улучшений**, а также **поэтапная схема их внедрения**: сначала в виде «пилотов» на уровне отдельных подразделений и лишь после получения позитивных результатов — на уровне базовых направлений деятельности или компании в целом. Наконец, следует отметить стремление компании не только к **скорейшему качественному удовлетворению запросов пользователей**, но и к **предсказанию таких запросов** на основе интеллектуальной обработки доступных массивов данных.

Некоторые выводы по опыту цифровой трансформации бизнеса в России

50. Внедрение продуктов на основе искусственного интеллекта, исключая участие человека по всей цепочке взаимодействия с клиентом: от инициации общения до оказания услуги, принятия решения по данным профиля клиента, сопровождения его во время и после покупок.

51. Централизация функций подразделений и продуктов: единое подразделение по работе с большими данными, единые аппаратно-программные комплексы, единые центры обработки и хранения данных и обеспечение распределенного доступа к ним.
52. Развитие большого числа полностью цифровых продуктов и их непрерывная индивидуализация под нужды клиентов (финансовые продукты, страховые, туристические, сервисные услуги — билеты, бронь и запись, образование, здравоохранение). Построение сложных решений на данных: переход от озер данных к Customer Data Platform (CDP), постоянная интеграция разнородных данных с единой технологией доступа к ним, их одновременного анализа. Построение внутренних и внешних цифровых платформ.
53. Существенное наращивание собственных аналитических компетенций, перенос значительной части разработок (прежде всего в области критически важных компонентов, проектирования решений, постановки задач) внутрь компании, доведение доли разработок in-house до 70% и более.
54. Предиктивная аналитика, в том числе на основе платформ Интернета вещей (IoT).
55. Формирование новой организационной культуры путем непрерывного обучения сотрудников, отслеживания поведения сотрудников и выявления конфликтов/совместимостей во время работы, цифровизация HR-департамента и отбор талантов и т.д.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

56. Современная практика подготовки государственных решений немыслима без использования **принципов доказательной политики**. Во многих развитых странах **созданы специальные институты**, позволяющие реализовать эти принципы.

Например, в 2016 г. в США была создана Комиссия по доказательной политике (The Evidence-Based Policy Commission), состоящая из группы экспертов, которой было поручено определить пути улучшения использования правительством различных данных при подготовке своих решений. Комиссия провела инвентаризацию данных, собираемых правительством, определила лучшие методы использования информации в целях повышения результативности реализации государственных программ и проектов.

Комиссия выработала стратегию применения принципов доказательной политики в работе правительства, а также одобрила ряд рекомендаций по расширению использования данных при подготовке правительственных решений, улучшению доступа к ним всех заинтересованных лиц и усилению защиты персональных данных. Было указано на целесообразность вложений значительных средств в исследования по эффективному управлению данными и их использованию.

Еще одним примером реализации принципов доказательной политики в США служит Исследовательская служба конгресса (Congressional Research Service — CRS). Служба включает **более 700 специалистов и аналитиков различного профиля**, обладает практически неограниченными возможностями привлечения внешних экспертов. Ее функции состоят в проведении всесторонних исследований и оказании широкого спектра информационных услуг представителям национального законодательного органа, в осуществлении анализа действий правительства, выполнении им своих обязательств.

В Великобритании правительство использует широкий спектр инструментов доказательной политики, которые не могут быть реализованы без участия внешней экспертной поддержки. Это относится к проведению оценки регулирующего воздействия (ОРВ), оценке стратегий и программ, проведению международных и межрегиональных сравнений, оценке рисков, организации экспериментов и пилотных проектов и пр.

Интересной инициативой стало создание в Великобритании сети так называемых центров «Что работает» (What Works Centres), занимающихся оценкой деятельности правительственных агентств и учреждений, возможных результатов правительственных и законодательных решений на основе методов доказательной политики, проведения исследований, экспериментов и тестирования.

57. Созданные аналитические центры сосредоточены на исследованиях результативности конкретных мероприятий, а не политики в целом и становятся для многих пользователей своего рода «одним окном» получения фактических данных экспериментальных и квазиэкспериментальных оценок для выработки управленческих решений. Результаты работы центров систематически публикуются в соответствующих обзорах. Эти центры помогают обеспечить надежную доказательную базу госуправления путем сопоставления оценок эффективности программ, проектов отдельных мер политики, подготовки систематических обзоров в различных областях, выявления и восполнения пробелов в доказательственной базе за счет проведения испытаний и оценивания. Центры организуют также обмен опытом, взаимодействуют с органами власти, предоставляя им необходимые данные и организуя экспертизы.
58. В международной практике госуправления используются и другие решения, способствующие достижению принятых обязательств.

Счетная палата США, например, с 1990 г. формирует перечень программ и решений с наибольшим риском неисполнения (High Risk List). В него включаются крупномасштабные государственные программы, проекты и функции (от 1 млрд долл.), демонстрирующие неэффективность, финансовые потери, злоупотребления, нуждающиеся в трансформации. Руководство агентства, программы, попавших в список, оказываются под постоянным мониторингом. Им необходимо составить и обосновать план корректирующих действий, укрепления управленческого потенциала и продемонстрировать улучшение ситуации.

В Великобритании в 2001 г. был создан Офис управления достижением результата (The Prime Minister's Delivery Unit)². Это решение было принято как ответ на невыполнение планов правительства. Данный подход был использован в Малайзии (появился Офис управления достижением результатов и управления производительностью — Performance Management Delivery Unit, PEMANDU), в Индонезии (Офис президента по управлению достижением результатов, мониторингу и надзору — President's Delivery Unit for Development Monitoring and Oversight, UKP4), в Бразилии (Government of the State of Pernambuco. Secretariat of Planning and Management), в Чили (Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento). Аналогичные подразделения были созданы в Индии, Саудовской Аравии, Иордании, Кении, Перу и ряде других стран.

59. Для реализации важнейшего инструмента эффективной государственной политики — оценки регулирующего воздействия на наднациональном уровне создаются специальные аналитические структуры. Показателен пример Европейской комиссии, которой, помимо Совета по регуляторной экспертизе (Regulatory Scrutiny Board) и обеспечивающего его работу отдела (Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat) в секретариате (аппарате) Комиссии, ряд крупных директоров в последние 10 лет создали собственные отделы для проведения impact assessment. Совет по регуляторной экспертизе осуществляет экспертизу качества отчетов об ОРВ. В штат Совета в настоящее время входят 4 чел., а в составе секретариата вопросами ОРВ занимаются еще 5 чел. За 2017–2020 гг. Совет проанализировал 166 отчетов об ОРВ. Таким образом, нагрузка на аналитиков Совета и его секретариата составляет в среднем *один доклад об оценке качества ОРВ в квартал*.

² Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

60. Сами отчеты об ОРВ, включающие анализ ожидаемых последствий регулирования, готовят гендиректораты. Как правило, это документы по 100–200 страниц, включающие анализ 3–4 альтернатив регулирования по каждой из целей (которых может быть несколько в рамках одного проекта). В среднем крупные директораты проводят по 3–5 ОРВ в год, что означает, что подготовка отчета об ОРВ может осуществляться силами нескольких сотрудников директората, и в среднем *на 1 сотрудника приходится не более 1 отчета в квартал*.

Гендиректораты Еврокомиссии	Отдел/рабочая группа по ОРВ — штатная численность	Количество отчетов центров ОРВ
Директорат по вопросам занятости, социальных проблем и интеграции (EMPL)	Отдел по ОРВ и ретроспективной оценке — 18 чел., включая руководство	За 2017–2020 гг. — 9 отчетов об ОРВ (3 — за 2017 г., 4 — за 2018 г., 2 — за 2020 г.).
Генеральный директорат по налогообложению и Таможенному союзу (TAXUD)	Подотдел по сопровождению оценивания и распространению данных (в составе Отдела сопровождения экономического анализа, ретроспективной оценки и ОРВ) — 5 чел.	За 2017–2020 гг. — 15 отчетов об ОРВ (4 — за 2017 г., 9 — за 2018 г., 2 — за 2020 г.).
Директорат по внутреннему рынку, промышленности, предпринимательству и МСБ (GROW)	Группа по экономическому анализу — 18 чел., включая руководство	12 заключений за 2017–2020 гг., в том числе 5 — за 2017 г., 5 — за 2018 г., 2 — за 2019 г.

61. В рамках реформы госуправления в Великобритании в 2000-х годах было сформировано 4 крупных аналитических подразделения внутри Секретариата кабинета министров (Cabinet Office), которые в соответствии с политическими приоритетами развития помогли ведомствам выстраивать собственные стратегии, проводили стратегический аудит, мониторинг и оценку. В разные годы численность этих подразделений варьировалась от 45 до 90 чел.
62. В настоящее время к проведению и распространению аналитических исследований в интересах кабинета министров Великобритании привлечено более 17 тыс. чел.³ Разработаны и приняты специальные для аналитиков, востребованных правительством, карьерные траектории, с указанием навыков, необходимых для выполнения типичных ролей с учетом разного уровня владения теми или иными компетенциями. Привлекаемые аналитики используют исследования, фактические данные и данные для консультирования всех членов правительства на основе единого стандарта аналитической работы (The Government Functional Standard), который обеспечивает эффективную работу междисциплинарной команды.
63. Принятая в Великобритании в 2020 г. новая Национальная стратегия в области данных, призванная стимулировать использование данных для роста, инноваций, создания новых рабочих мест и улучшения государственных услуг, включает несколько приоритетных мер, направленных на то, чтобы извлечь выгоду из открывающихся возможностей по использованию данных и обеспечить решение амбициозных целей

³ <https://www.civil-service-careers.gov.uk/professions/working-in-analysis/>

правительства в отношении процветающего, быстро растущего цифрового сектора в Великобритании⁴:

- к 2021 г. 500 аналитиков из государственного сектора должны пройти подготовку в области данных и науки о данных;
- планируется назначить нового главного правительственного специалиста по данным, который возглавит общегосударственный подход к преобразованию использования данных правительством для повышения эффективности и улучшения государственных услуг;
- будет реализован проект стоимостью 2,6 млн фунтов стерлингов, направленный на устранение существующих барьеров для обмена данными и поддержку инноваций для выявления негативных эффектов и рисков.

64. По данным Бюро статистики труда США (The U.S. Bureau of Labor Statistics), занятость управленческих аналитиков, включая аналитиков государственных программ, с 2018 по 2028 г. вырастет на 14%⁵.

65. Интересен опыт Канады по созданию платформы «GC Talent Cloud Canada», целью которой является улучшение практик **подбора персонала для участия в проектной работе**. Раньше Оттава тратила ежегодно около 12,9 млрд долл. в год на заключение внешних временных контрактов, так как заключение постоянных контрактов является слишком дорогим. Для заключения соглашения с потенциальным сотрудником в среднем тратилось около 197 рабочих дней, однако после создания платформы время найма сократилось до 30 дней⁶. Посредством платформы внедряются новые подходы к оценке кадров и новые практики взаимодействия кадровых подразделений, что позволяет значительно сократить время трудоустройства на проект. Платформенный подход и возможности дистанционного тестирования кандидата позволяют реализовать отбор квалифицированных сотрудников. Для проектной работы федеральные органы власти Канады предоставляют помимо описания вакансии также такие данные, как описание проекта, состав его участников, их компетенции, сроки и задачи проекта. Потенциальный кандидат будет обязан указать свои личные качества, а также свои личные оценки, насколько он готов справиться с проектом. Фактически выбор осуществляет не только работодатель, но и потенциальный заявитель, владеющий всей необходимой информацией о специфике проекта.

ГОССЛУЖБА: ПОТЕНЦИАЛ СОКРАЩЕНИЯ РУТИН И ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ФУНКЦИЙ

66. Объявленное сокращение численности федеральных госслужащих — далеко не первая попытка за последние 20 лет. Несмотря на то что сокращение затрагивает в основном вакансии, со временем штатная численность, как правило, восстанавливается, а ка-

⁴ <https://futurescot.com/uk-government-unveils-plans-to-train-500-analysts-in-data-science-and-appoint-new-chief-data-officer/>

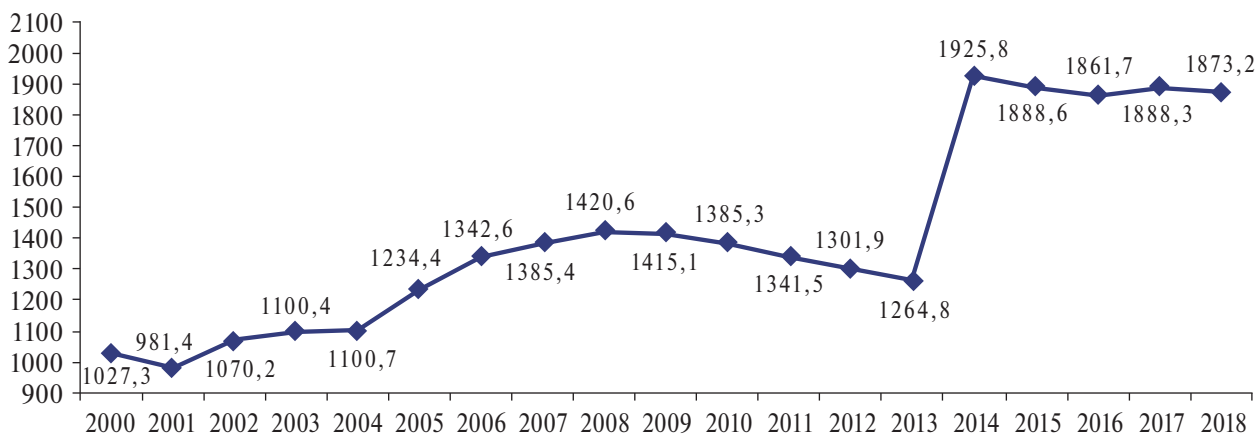
⁵ <https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/government-analyst#:~:text=The%20U.S.%20Bureau%20of%20Labor,to%205%25%20for%20all%20occupations>

⁶ <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2018/renegade-team-trying-disrupt-government-hiring/>

дры нередко перетекают в подведомственные структуры. Тем не менее, как советовал известный российский авиаконструктор В. Челомей, для того чтобы система была устойчивой, ее надо периодически «трясти».

67. Однако считать сокращение численности гражданских служащих ключевым фактором реформирования госуправления так же абсурдно, как в современной военной науке боеспособность армии определять количеством танков и военнослужащих.

Численность ФОИВ (тыс. чел.)⁷



68. Ключевым отличием текущей оптимизации от ранее проводимых сокращений является установление жестких нормативов численности структурных подразделений. Например, штатная численность департаментов в министерствах должна составлять не меньше 40 чел., управлений в службах и агентствах — не менее 25. Вводится норматив относительно заместителей министра и заместителей руководителей служб и агентств — число курируемых ими структурных подразделений должно быть не менее двух. Это приведет к неизбежному высвобождению по ряду руководящих должностей (по предварительным оценкам НИУ ВШЭ, это затронет около 30 заместителей руководителей ФОИВ и около 80 директоров департаментов/руководителей управлений) и несколько снизит соотношение между руководителями и рядовыми гражданскими служащими, в последнее время смещенное к первым из-за низкого уровня денежного содержания. Однако кардинально это всех проблем не решит: укрупненные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти будут все также недопустимо много времени тратить на обеспечивающие и непрофильные для них функции, несмотря на то что для обеспечивающих подразделений вводится ограничение — не более 30% общей численности сотрудников.
69. По оценкам НИУ ВШЭ, в центральных аппаратах 52 федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, наибольшая численность сосредоточена на выполнении рутинных и обеспечивающих функций.

⁷ Резкий скачок численности федеральных госслужащих связан с включением в расчет сотрудников терорганов МВД России.

Фактическое распределение численности гражданских служащих по областям функциональной деятельности (чел.)



При этом из проанализированной НИУ ВШЭ деятельности 19 973 федеральных государственных гражданских служащих, занятых в осуществлении функций и полномочий, например, 854 чел. (или 4,3% общей численности) осуществляют «Ф.3.18 Ведение делопроизводства, электронного документооборота и архивного дела», что является 4-м по наибольшему количеству занятых видом функциональной деятельности.

Топ-10 фактического распределения наибольшей численности гражданских служащих по видам функциональной деятельности (чел.)



Отметим также, что 5-м по наибольшему количеству занятых видом функциональной деятельности является «Ф.3.6 Участие в бюджетном процессе и подготовка бюджетных заявок», это еще 733 чел. (или 3,6% от численности гражданских служащих).

70. Концентрация кадровых ресурсов на обеспечении результатов потребует изменений в их распределении по областям профессиональной деятельности.

Например, в Министерстве транспорта Российской Федерации из 577 чел., занятых в осуществлении функций и полномочий⁸, профильной деятельностью «П.18 Регулирование транспортного комплекса» занято 342 чел. (59,3% численности). Оставшиеся 235 чел. (около 40% численности) занимаются непрофильной или обеспечивающей деятельностью.

Наименование ФОИВ Минтранс России

Предложения по оптимизации численности госслужащих по направлениям профессиональной деятельности (человек)

Области профессиональной деятельности	Рекомендуемый интервал оптимальной численности	Текущее распределение фактической численности	Расчетная оптимальная численность	Предложения по сокращению (-) / увеличению (+) численности
П.11 Регулирование образования, науки и молодежная политика	6,83 < 8,64 < 10,44	7,46	8,64	1,18
П.16 Управление в сфере информационных технологий, связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации	1,28 < 1,55 < 1,83	5,55	1,55	-3,99
П.17 Регулирование жилищно-коммунального хозяйства и строительства	0,66 < 0,91 < 1,16	1,31	0,91	-0,41
П.18 Регулирование транспортного комплекса	333,78 < 519,02 < 704,26	341,86	519,02	177,16
П.19 Регулирование в сфере труда и социального развития	7,99 < 11,38 < 14,77	5,91	11,38	5,47
П.2 Сопровождение парламентской деятельности	1,36 < 2,39 < 3,43	4,10	2,39	-1,70
П.20 Регулирование государственной гражданской и муниципальной службы	21,11 < 32,51 < 43,92	15,63	32,51	16,88
П.21 Регулирование бюджетной системы	23,75 < 31,19 < 38,63	33,60	31,19	-2,42
П.22 Регулирование финансовой деятельности и финансовых рынков	7,61 < 9,81 < 12	7,64	9,81	2,17
П.25 Регулирование экономики, регионального развития, деятельности хозяйствующих субъектов и предпринимательства	13,03 < 20,76 < 28,5	20,40	20,76	0,36

⁸ Расчетная численность гражданских служащих, занятых в осуществлении функций и полномочий, отличается от фактической и предельной численности федерального органа исполнительной власти (для Минтранса России она составляет 592 и 671 чел. соответственно) в силу того, что при расчетах не учитывались штатная единица руководителя федерального органа исполнительной власти (министра), численность заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти (заместителей министра), а также численность структурных подразделений, осуществляющих мобилизационную подготовку и защиту государственной тайны. В отношении предельной численности не учитывались также незаполненные вакансии в федеральном органе исполнительной власти.

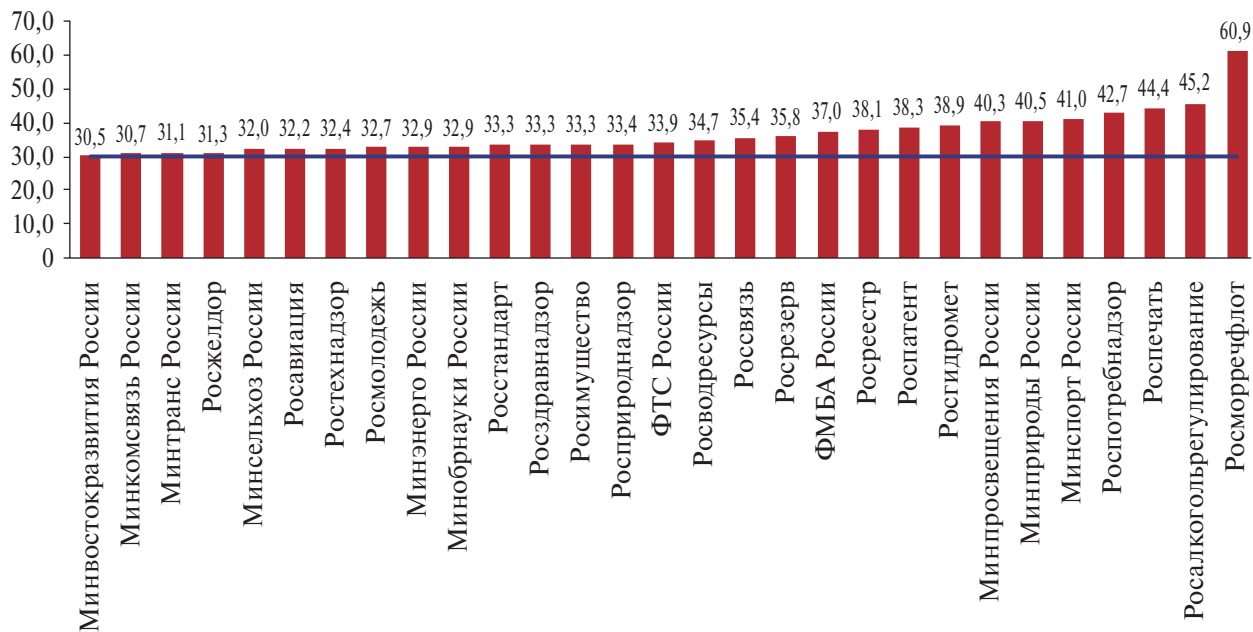
Области профессиональной деятельности	Рекомендуемый интервал оптимальной численности	Текущее распределение фактической численности	Расчетная оптимальная численность	Предложения по сокращению (-) / увеличению (+) численности
П.26 Регулирование имущественных отношений	29,18 < 42,93 < 56,69	25,68	42,93	17,25
П.29 Антимонопольное регулирование	0,49 < 0,87 < 1,24	0,39	0,87	0,48
П.3 Обеспечение национальной безопасности и укрепление государственной границы	9,16 < 11,98 < 14,8	14,82	11,98	-2,84
П.31 Регулирование в сфере официального статистического учета	0,41 < 0,72 < 1,03	0,66	0,72	0,06
П.32 Управление в сфере архивного дела и делопроизводства	14,93 < 20,06 < 25,19	27,43	20,06	-7,37
П.4 Внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность	13,75 < 18,66 < 23,56	54,59	18,66	-35,93
П.5 Обеспечение внутренней безопасности и правоохранительная деятельность	11,57 < 17,94 < 24,32	6,85	17,94	11,10
П.6 Внешний государственный аудит (контроль)	0,24 < 0,42 < 0,6	0,15	0,42	0,28
П.7 Управление в сфере юстиции	0,25 < 0,44 < 0,64	1,63	0,44	-1,18
П.8 Организация судопроизводства	0,21 < 0,37 < 0,54	0,49	0,37	-0,11
П.9 Регулирование здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия	0,29 < 0,51 < 0,73	0,86	0,51	-0,35
Итого сокращение (-) / увеличение (+) численности		577,00	753,06	176,06

71. Необходимо устранить «перекося концентрации» численности федеральных органов исполнительной власти на обеспечивающих функциях вместо профильных, содержательных и аналитических.

В 29 федеральных органах исполнительной власти из 52 (56%) доля кадрового состава, осуществляющего обеспечивающие функции⁹, превышает 30%.

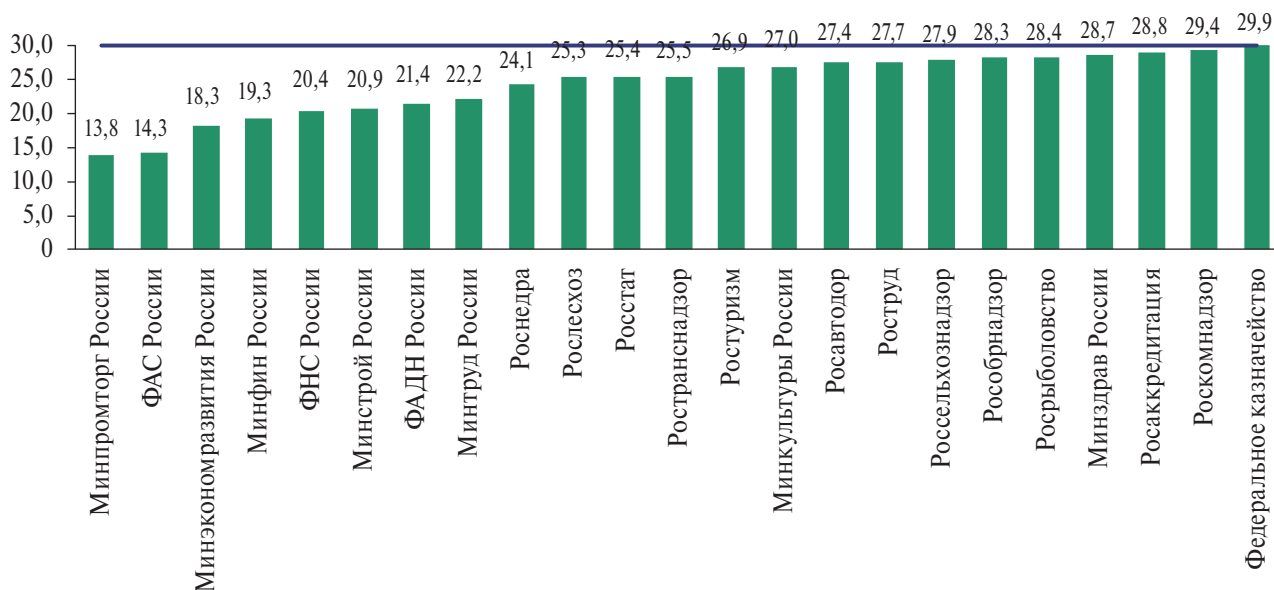
⁹ Под обеспечивающими функциями понимается деятельность структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, на которые возложено исполнение типовых функций по обеспечению их деятельности в сфере кадровой работы и организации прохождения федеральной государственной гражданской службы, профилактики коррупционных и иных правонарушений, юридического (правового), бухгалтерского (финансового), документационного (делопроизводство, контроль, архив), информационно-технологического, организационно-технического и хозяйственного обеспечения, закупочной и международной деятельности (за исключением случаев, когда государственные функции в сфере международных отношений, международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности являются основными для федерального органа исполнительной власти), а также защиты государственной тайны, мобилизационной подготовки и мобилизации.

Федеральные органы исполнительной власти, в которых показатель «доля кадрового состава, осуществляющего обеспечивающие функции, %» не соответствует рекомендованному нормативу (> 30%)



«Рекордсменом» по самому низкому показателю доли кадрового состава, осуществляющего обеспечивающие функции, является Минпромторг России, однако среднее значение по всем 52 федеральным органам исполнительной власти, равное **31,1%**, по экспертным оценкам НИУ ВШЭ, является несопоставимым с организациями в бизнесе.

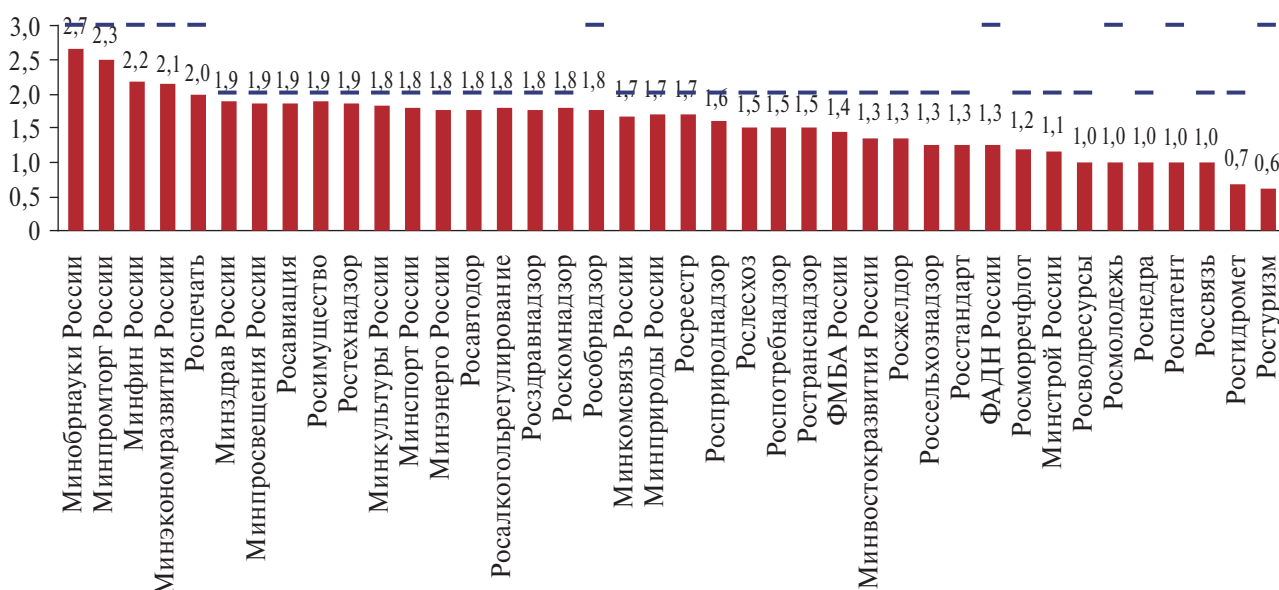
Федеральные органы исполнительной власти, в которых показатель «доля кадрового состава, осуществляющего обеспечивающие функции, %» соответствует рекомендованному нормативу (< 30%)



72. Вследствие невысокого денежного содержания гражданских служащих наблюдается и тенденция смещения занимаемых должностей к руководящим.

По оценкам НИУ ВШЭ, в некоторых федеральных органах исполнительной власти соотношение руководителей и подчиненных составляет 1 к 1,2, т.е. на 1 руководителя приходится чуть больше 1 подчиненного. В 35 из 52 ФОИВ на 1 заместителя министра (руководителя) приходится менее 2 департаментов (управлений).

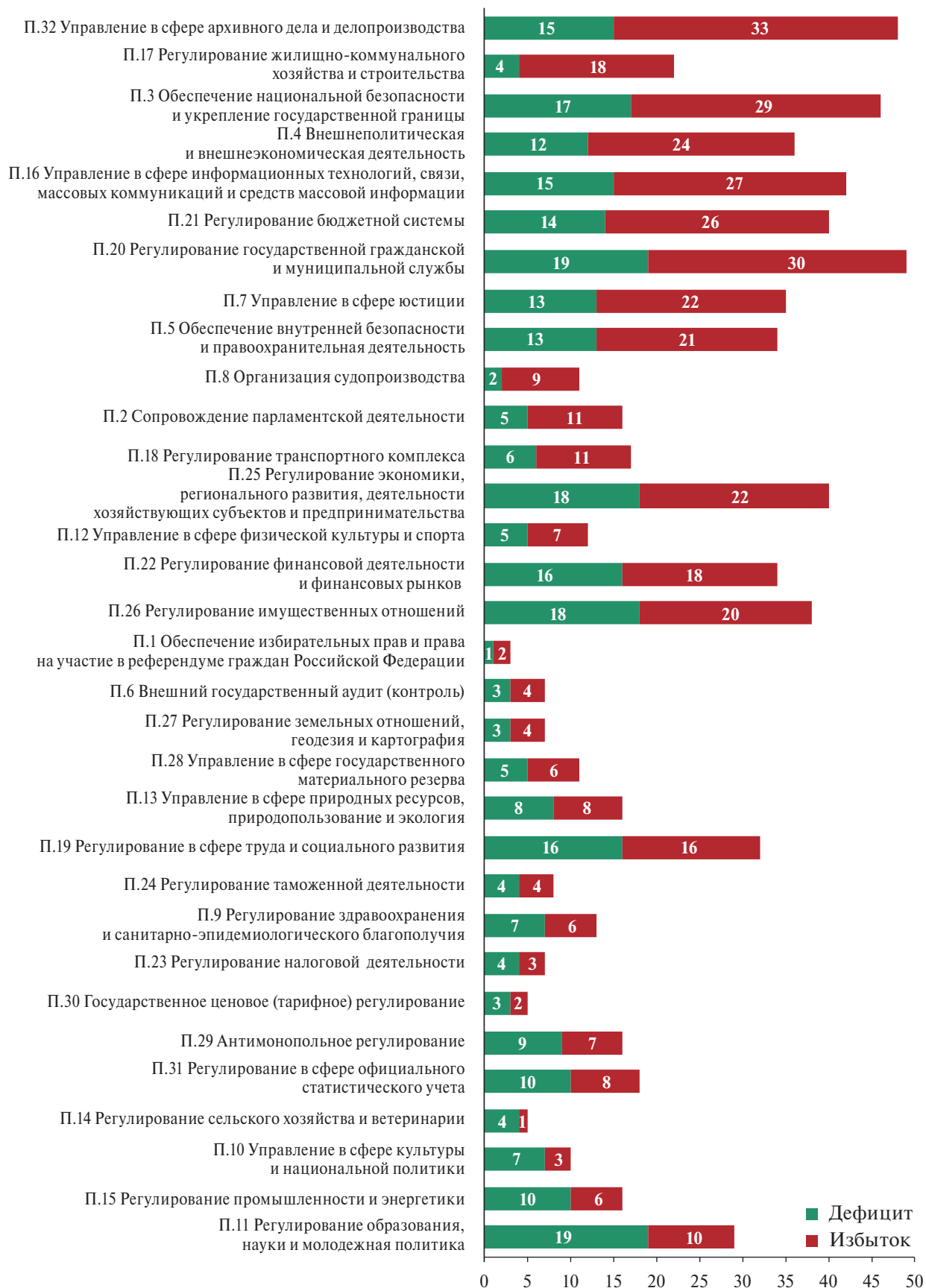
Федеральные органы исполнительной власти, в которых показатель «среднее количество департаментов/управлений на 1 заместителя руководителя (без учета подразделений, находящихся в непосредственном подчинении руководителя), ед.» не соответствует рекомендованному нормативу



73. В министерствах, агентствах и службах наблюдается нерациональное распределение: в ряде областей и видов профессиональной деятельности гражданских служащих существует реальный дефицит, в других же областях и видах — избыток численности.

На практике это означает крайне неравномерную «загруженность» структурных подразделений — некоторые департаменты серьезно «перегружены», другие чувствуют себя относительно «вольготно». Есть области профессиональной деятельности, в которых устойчиво наблюдается избыток существующей фактической численности госслужащих.

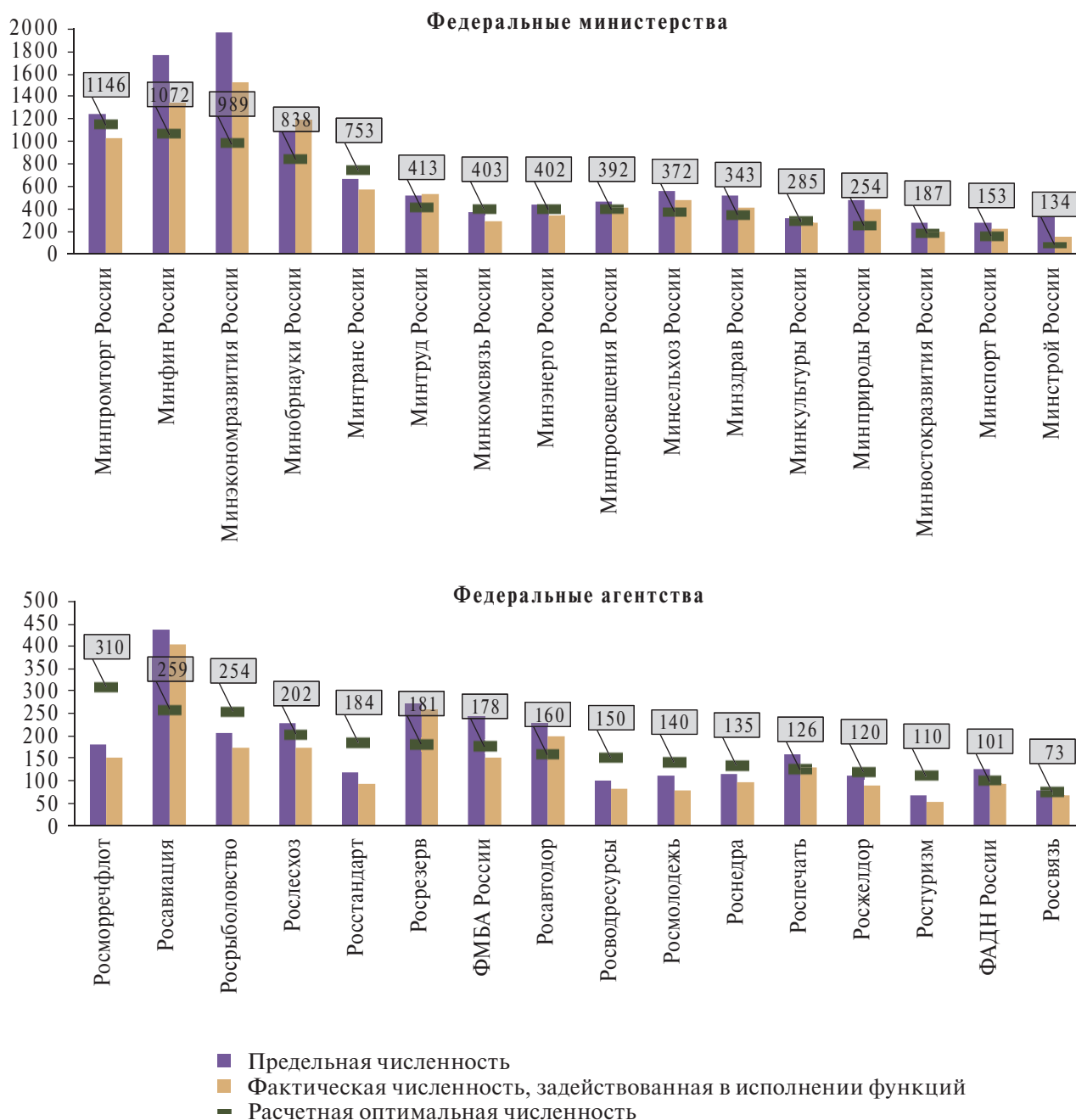
Области профессиональной деятельности с наиболее часто встречающимся избытком/дефицитом фактической численности гражданских служащих

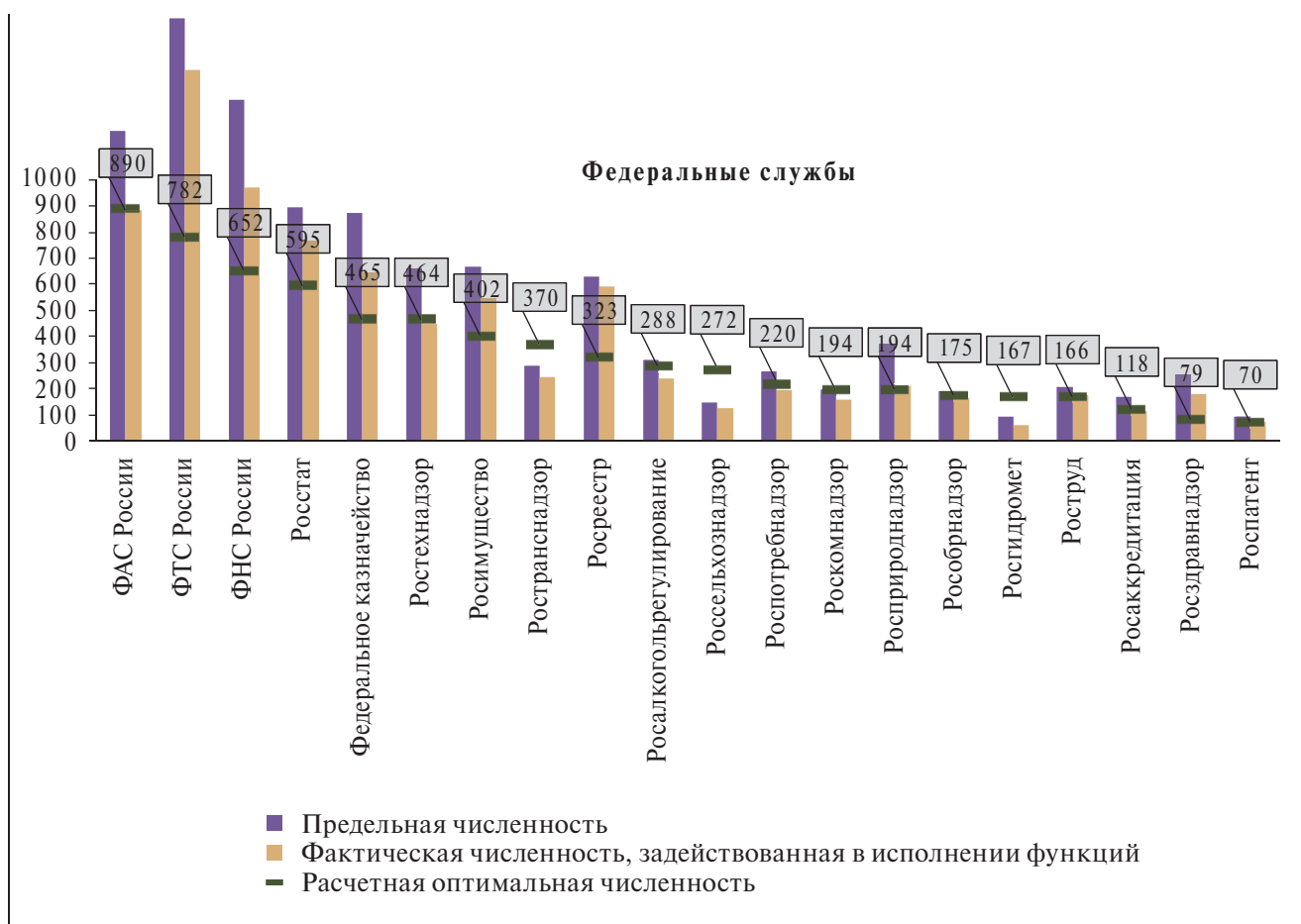


74. Исторически сложившаяся численность федеральных органов исполнительной власти в настоящий момент не отвечает ее реальной потребности после многократного изменения в последние годы осуществляемых ими функций и полномочий.

Например, сейчас федеральным органом исполнительной власти с наибольшей предельной численностью является Минэкономразвития России. Вместе с тем, по оценкам экспертов НИУ ВШЭ, если соотнести численность с реально осуществляемыми функциями и полномочиями, то федеральным органом исполнительной власти с наибольшей численностью должен являться Минпромторг России.

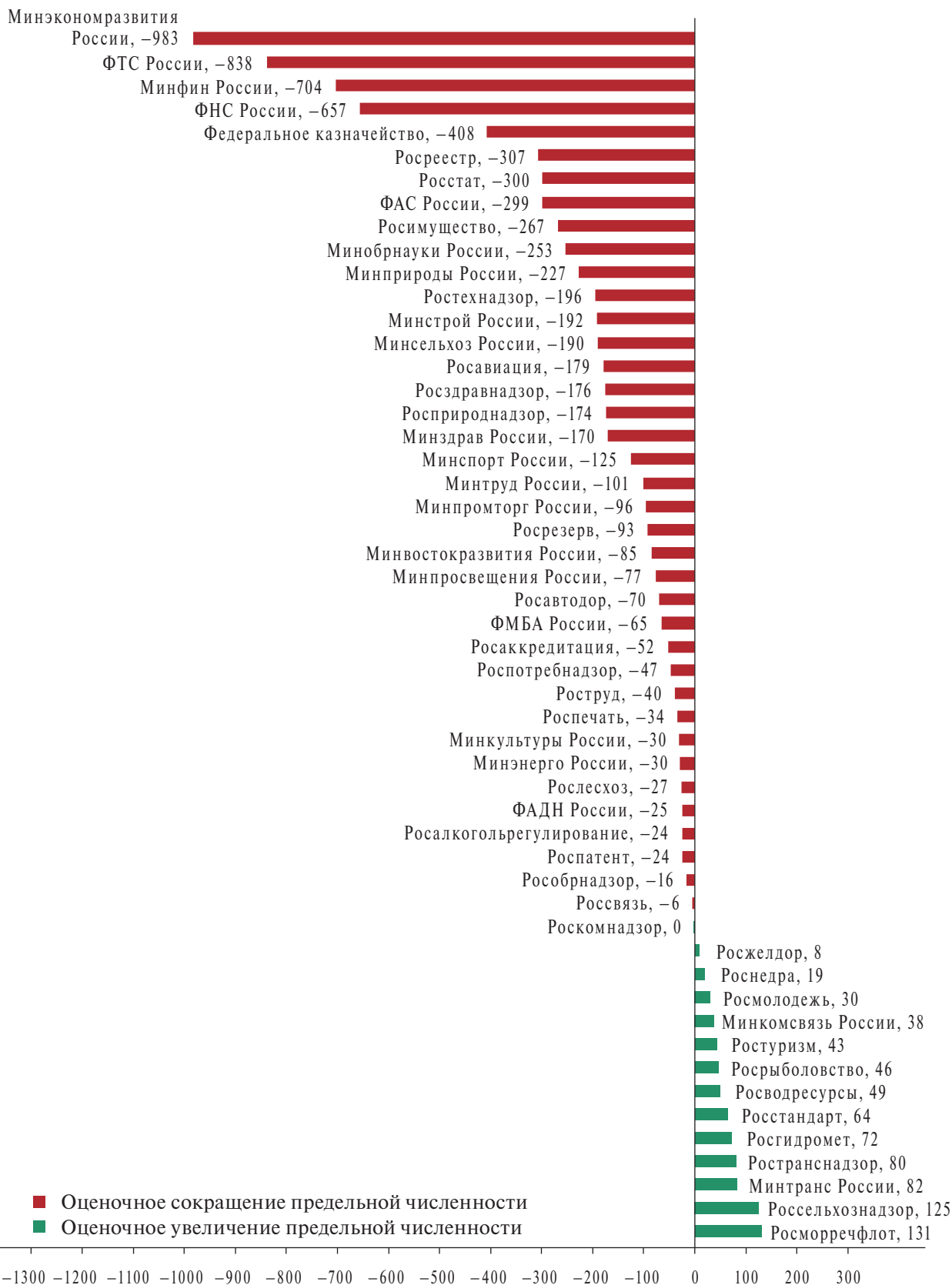
Предельная, фактическая и расчетная оптимальная численность федеральных государственных гражданских служащих





75. Правительству Российской Федерации жизненно необходима «умная оптимизация» численности государственных служащих: не пропорциональное сокращение федеральных органов исполнительной власти на произвольно установленную величину (5%, 10% или 20%), а приведение численности гражданских служащих в соответствие с реально осуществляемыми функциями и полномочиями, установленными целями и конечными результатами деятельности, а также создание устойчивого механизма поддержания оптимальной численности с учетом новых квалификационных требований в эпоху цифровизации.
76. «Умную оптимизацию» можно провести за счет высвобождения и перераспределения избыточной численности гражданских служащих с одних (непрофильных, обеспечивающих) на другие (профильные, аналитические) области профессиональной и функциональной деятельности. По оценкам НИУ ВШЭ, в центральных аппаратах 52 федеральных органов исполнительной власти можно высвободить до 2267 чел. (из 19 973 чел.) фактической численности, занятых в осуществлении функций и полномочий, или до 6799 чел. (из 24 505 чел.) относительно предельной численности с учетом сокращения вакансий.

**Оценочные значения оптимизации предельной численности
52 федеральных органов исполнительной власти (чел.)**



77. Высвободившихся федеральных гражданских служащих необходимо в первую очередь перенаправить на существенное усиление профильных и аналитических функций в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. Должен появиться системный механизм для проведения глубокой аналитики разрабатываемых федеральными ведомствами решений и с возможностью формировать независимое и компетентное мнение по содержательным вопросам, содействовать повышению эффективности деятельности госаппарата.

Цифра в государственном секторе: приоритет сервисам для граждан, ускорение процессов трансформации

78. С 2018 г., когда была принята национальная программа «Цифровая экономика», цифровизация государства перешла на качественно новый уровень. Теперь, помимо СМЭВ, ЕСИА, федерального и региональных порталов государственных услуг, большое внимание уделяется формированию качественных наборов данных и алгоритмов (в том числе на основе технологий искусственного интеллекта и больших данных), способных по цифровому профилю подконтрольных органам государственной власти объектов (цифровой профиль налогоплательщика, пациента, автовладельца, студента и т.д.) формировать в автоматическом режиме систему льгот, мер поддержки, профилактических или прогнозных мер индивидуально для каждого гражданина или узких социальных групп без участия человека или под контролем человека. В этих условиях от сотрудников ведомств требуется не контроль за работой алгоритмов (обученные нейронные сети самостоятельно решают рутинные задачи), а постановка новых задач, поиск решений для достижения результатов в меняющихся условиях.
79. В ближайшие пять лет в системе органов государственного управления произойдут следующие изменения:
80. Органы власти получают аналог государственного магазина приложений (AppStore, Google Play), в котором они из стандартных компонентов смогут проектировать полностью цифровые услуги, исключая человека — посредника между гражданином и органом власти.
81. Технологии обработки больших данных станут стандартизованным массовым продуктом и широко распространятся из ведомств-лидеров (ФНС России, Минфин России, Центробанк, Правительство Москвы) по всем федеральным, а затем и региональным ведомствам. Проблема сместится от затрат человеческих ресурсов на сбор и интеграцию данных к формированию нового класса государственных служащих — отраслевых аналитиков на больших данных, которые выявляют новые закономерности поведения граждан и бизнеса, развивают новые проактивные государственные услуги, обосновывают с помощью расчетов отраслевые показатели, которые должны быть достигнуты в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
82. Рекомендательные системы поддержки принятия решений на интегрированных данных станут стандартным решением, позволяющим автоматически формировать альтернативы или напрямую решать проблемы обращающихся физических и юридических лиц на основе сформированного цифрового профиля о них, собранного самим ведомством, или на основе межведомственной интеграции данных, в том числе в проактивном режиме.

83. Чат-боты, заменяющие человека во фронт-офисе коммуникаций с гражданами при получении государственных услуг, алгоритмизируют 80–90% всех возникающих проблем, избавляя человека от сопровождения процесса оказания услуги или исполнения информационного запроса.
84. Облачные сервисы и решения не только в инфраструктуре хранения и передачи данных, но также обработки данных и осуществления функционала органов власти в полностью цифровом виде через облако (доступ к ГИС, к данным, к программному обеспечению) позволят отказаться от большого количества штатных ИТ-специалистов по программному и аппаратному обеспечению, исключат необходимость держать штат сотрудников, ответственных за разработку новых ТЗ и внедрение новых решений, поскольку их функционал стандартизуется и становится доступен через облако. Более того, стандартные процессы становятся аутсорсинговыми (ведение бухгалтерии, документооборота, приема заявлений и обращений граждан, осуществление проверок статусов граждан) и вообще могут исполняться без прямого участия (остается контроль) самих ведомств в облаке, что также высвобождает большое количество штатных специалистов.
85. Уникальные обстоятельства, связанные с распространением коронавируса, показали достаточно большие возможности органов власти **быстро** адаптироваться к полностью дистанционному безбумажному предоставлению государственных услуг, особенно тех из них, которые направлены на поддержку граждан и бизнеса в условиях эпидемии: оформление листков нетрудоспособности, получение социальных выплат и пособий на детей, предоставление в кредитные и страховые организации информации о себе, необходимой для получения «кредитных каникул». Это абсолютно новое качество цифровых услуг, которое будет и в дальнейшем устойчиво к любым кризисам, требующим удаленного юридически значимого взаимодействия граждан, бизнеса и органов власти.
86. Граждане показали высокую готовность адаптироваться к цифровому формату взаимодействия с государством (особенно в кризисные моменты, когда невозможно личное присутствие, но требуется осуществить взаимодействие, направленное на решение текущих проблем). Статистика показывает рост востребованности федерального портала www.gosuslugi.ru и, соответственно, рост пиковых нагрузок на него. Фиксируется увеличение числа зарегистрированных пользователей в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА). Если на конец 2019 г. число зарегистрированных пользователей ЕСИА составляло 103 млн граждан, то на начало мая 2020 г. — уже 112,4 млн, **причем среди граждан, имеющих учетную запись в ЕСИА, представлены все возрастные группы, и общий охват граждан с ЕСИА в течение следующих 5–10 лет может превысить 90–95% населения.**
87. Граждане готовы самостоятельно решить свои проблемы и получить поддержку без посредников — сотрудников ведомств. **Высвобождается целый пласт сотрудников, которые обрабатывают обращения за госуслугами в личном общении. Добавим возможности чат-ботов по распознаванию текста и речи, что освобождает еще больше сотрудников фронт-офиса МФЦ от необходимости что-либо советовать или взаимодействовать с гражданами.** В Москве ряд услуг (например, оформление полиса обязательного медицинского страхования, расчет и перерасчет жилищно-коммунальных платежей, предоставление информации жилищного учета, получение выписки из Единого государственного реестра недвижимости, услуги ФНС России, ПФР) на пике реализации

противоэпидемиологических ограничительных мер были доступны только в электронном виде.

88. Это произошло в том числе благодаря отмене предоставления на входе ряда бумажных документов для инициации услуги, что демонстрирует гигантский потенциал разгрузки госорганов при формировании полностью цифрового верифицированного профиля гражданина в соответствующем реестре и отмене постоянных проверок человеком документов на входе при получении услуг. **Совершенствование системы межведомственного взаимодействия также сокращает труд рядовых сотрудников по согласованию и проверке статусов граждан в ГИС, перенося эти проверки в автоматический цифровой режим.** Перестройка внутренних административных процедур госорганов стимулировала дальнейший переход к электронному межведомственному взаимодействию, за счет чего было обеспечено снижение административной нагрузки на граждан. Население с пониманием встретило и приняло подобный подход московских властей. С учетом высокого уровня проникновения Интернета и компьютерной грамотности москвичей данная практика может быть признана успешной, а подобный тренд безусловно распространится на все регионы страны (проникновение Интернета и компьютерная грамотность граждан неуклонно растут).
89. Рекомендательные системы на основе цифровых профилей граждан приводят к появлению проактивных услуг по расчету пенсий, начислению различных льгот и пособий на данных ПФР, ФНС, ФОМС и других ведомств. Больше не нужны линейные сотрудники для расчета причитающихся гражданам выплат и льгот в рамках госуслуг. Важно провести процесс верификации и очистки данных в государственных информационных системах, а также наладить механизм обратной связи с гражданами по быстрой коррекции возможных ошибок в их цифровых профилях. Но даже в этом случае процесс верификации могут осуществлять сами граждане и юридические лица без сопровождения человека.

Цифровая трансформация: пример Правительства Москвы

90. Правительство Москвы за последние 5–7 лет совершило рывок в цифровой трансформации государственного управления по различным направлениям: управление транспортом, оказание государственных услуг, управление ЖКХ и придомовыми территориями, управление системой торговли, управление здравоохранением и образованием.

Оказание государственных услуг

91. На официальном портале Мэра и Правительства Москвы mos.ru доступно более **360 электронных услуг, 85 из которых оказываются исключительно в электронном виде**, часть предоставляются в проактивном режиме. Уже сейчас в таком формате предоставляются услуги «Прохождение технического осмотра спецтехники» и «Получение социальной карты первоклассниками». Алгоритм понимает, что пришло время технического осмотра, формирует готовое заявление на запись и в виде уведомления направляет пользователю. Также алгоритм определяет, кто из первоклассников еще не получил социальную карту учащегося, и направляет их родителям уведомление с практически

заполненным заявлением (остается только загрузить фотографию и придумать кодовое слово для карты).

92. **В автоматическом режиме принимаются решения по услуге** по предоставлению в городе мест на торговлю на ярмарках выходного дня. Заявления принимаются на mos.ru, попадают в Единую систему Департамента торговли и услуг города Москвы, где автоматически проверяются по алгоритму (включая межведомственные проверки), и по итогам формируется решение. При этом для полной прозрачности и заявления, и процесс их обработки, и итоговые решения записываются в блокчейн, доступ к которому открыт для всех пользователей.
93. Наконец, **сопровождение оказания государственных услуг в Москве вместо человека осуществляет робот** (чат-бот на основе технологий искусственного интеллекта). Система распознавания и синтеза речи (виртуальный оператор) консультирует по нескольким десяткам тем: оплата коммунальных услуг, готовность документов, местонахождение эвакуированного автомобиля и процедура его возврата, адрес ближайшего центра «Мои документы» и др. Виртуальный оператор снизил нагрузку на операторов контакт-центра как минимум на 30%, взяв на себя ответы на типовые обращения граждан, сократил время ожидания на линии при массовых сезонных обращениях. Робот в 3 раза быстрее, чем оператор-человек, находит информацию в базе знаний и дает ответ заявителю. В период пиковой нагрузки робот обрабатывал до 3 млн звонков в месяц.

Платформизация сервисов и повышение внутренней отраслевой эффективности

94. Платформизация цифровых сервисов, направленных на повышение внутренней эффективности отраслевого управления, заметна в Москве в сфере здравоохранения. Создана платформа накопления и нейросетевого анализа КТ-снимков граждан на предмет нахождения вирусной пневмонии. В работе платформы задействовано около 300 специалистов — как врачей-радиологов, так и специалистов ИИ, врачей клиник — «поставщиков» данных, пациентов. Было проведено более 690 тыс. исследований легких, всего же технологии машинного обучения использовались при анализе свыше 1 млн 400 тыс. медицинских изображений.
95. **Цифровизации образования** предшествовала реформа по укрупнению московских школ, сокращению административного персонала, централизации хозяйственной функции с целью направления высвободившихся ресурсов на повышение качества учебного процесса. Реформа стала возможна благодаря оптимизации и цифровизации как основных (электронные уроки и база учебных материалов для учителей, контроль успеваемости), так и вспомогательных процессов (закупки, бухгалтерский учет и т.д.). Также на платформе «Московская электронная школа» (МЭШ) в 2020 г. был реализован функционал для проведения видеоконференций. С середины октября в МЭШ было проведено около 4 млн онлайн-уроков. В новом учебном году библиотека МЭШ пополнилась новым видом контента — видеоуроками. Благодаря им появились дополнительные возможности для объяснения и закрепления материала как на уроке, так и дома. Мы наблюдаем постепенное наращивание ключевых цифровых взаимодействий на платформе образования г. Москвы и вовлечение в ее работу новых референтных групп.

96. **В сфере ЖКХ создана платформа**, на которой с помощью нейронной сети осуществляется проверка качества уборки территории, вывоза мусора и состояния дорожного полотна. Вместо операторов видеомониторинг нарушений в сфере ЖКХ осуществляет нейронная сеть, проверяя скриншоты с городских камер, позволяя в 3 раза увеличить частоту и объем проверок территории. Аналогичный платформенный видеомониторинг осуществляется в сфере строительства. Ежемесячно нейронная сеть проверяет около 200 тысяч скриншотов с городских камер и около 50 тысяч фотографий с дронов, выявляя объекты незаконного строительства и захламления территории отходами.
97. **Интеллектуальная транспортная система (ИТС) Москвы** на основе интеллектуального анализа данных камер фиксирует нарушения правил дорожного движения с 2012 г. Число ДТП в местах установки камер снизилось на 30%. В 2017 г. в ИТС был добавлен функционал анализа больших данных. Решение с применением технологий ИИ строит прогнозную аналитику для принятия решений в сфере транспорта, прогнозирует пассажиропоток, загруженность дорог и парковок. Используется система «Умный перекресток», обеспечивающая адаптивное управление транспортными потоками. Это позволило сократить на 30% время в пути на наземном городском транспорте и в целом увеличить скорость движения транспорта в городе.
98. **Портал поставщиков Москвы является цифровой платформой автоматизации закупочной деятельности малого объема**. В 2017 г. для отслеживания 40 тыс. закупок был запущен рекомендательный сервис на основе технологий ИИ, который подбирает для предпринимателей потенциально интересные для них закупки и направляет их в персональной рассылке. Исходными данными для модели являются опубликованные планы закупок, объявленные закупки и история работы поставщика на платформе. В прошлом году более 12 тыс. предпринимателей воспользовались сервисом.
99. Похожая по функционалу платформа реализована для Московского инновационного кластера. На основе семантического анализа запросов пользователей на сайте i.Moscow система рекомендует участникам кластера бизнес-партнеров. Тестируются также другие рекомендательные сервисы, включающие поиск инфраструктуры, инвесторов, мер поддержки, технологий и результатов НИР.
100. Ключевым организационным решением стала централизация управления и концентрация принятия решений единым центром управления по каждой отрасли на основе создаваемых цифровых решений и достоверных данных о функционировании отрасли. В основу были положены технологии распознавания речи и графических изображений, больших данных, блокчейна и проектирования цифровых платформ.
101. Одновременное организационное проектирование, сопровождавшееся отказом от сотрудников, выполняющих рутинные операции, вместе с внедрением команд, которые владеют компетенциями принятия решений на основе цифровых решений, привело к новому качеству сервисов и решений, принимаемых в интересах граждан. Цель — ускорить и упростить процесс оказания услуг, сделать комфортной систему парковок и разгрузить интенсивность дорожного движения, реализовать контрольные и разрешительные полномочия в цифровом виде без участия человека, сформировать полностью дистанционные платформенные сервисы в образовании и здравоохранении.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИОНАЛА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

102. За последние 10 лет правительство стало ближе к гражданину, получающему услуги: принят Федеральный закон о государственных услугах, созданы единый портал госуслуг, региональные порталы, система реагирования на обращения граждан и т.д. При этом вопросы стратегического управления продолжали решаться традиционным способом, без учета динамики и качества изменений в развитии общества, турбулентности внешней среды, возможностей цифровизации. Аналогично и вопросы организации регулирования и контроля-надзора рассматривались в традиционном рутинном ключе, без учета необходимости достижения конечных результатов.
103. На наш взгляд, описанные выше тенденции приводят к одному выводу — федеральные ведомства должны получить новые функции и новые ресурсы, чтобы не попасть в «избитую» бюрократическую колею.
104. Далее в докладе сформулированы «новые» функции федеральной исполнительной власти, которые должны быть определены и обеспечены ресурсами, чтобы выполнить заявленные Правительством национальные цели и поддержать тот темп цифровой трансформации, который задан в 2020 г.

Постановка задачи на ключевые информационные системы

105. Несмотря на наличие целого ряда правительственных решений, направленных на координацию мероприятий по информатизации и цифровой трансформации госуправления¹⁰, федеральные ведомства продолжают быть автономными заказчиками ИТ-решений для автоматизации собственной деятельности, согласование с Минкомсвязью России планов информатизации и отчетов об их исполнении носит больше формальный характер. Данные выводы подтверждаются результатами проверок Счетной палаты Российской Федерации¹¹, публичными докладами экспертных и общественных организаций¹². Отсутствие надведомственной структуры, обладающей соответствующими компетенциями и полномочиями по постановке системных задач по проработке архитектуры

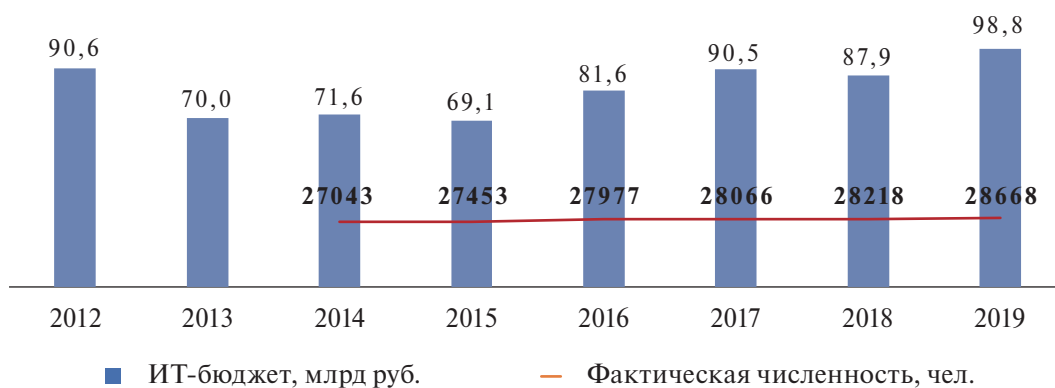
¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2020 г. № 3277-р; постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2016 г. № 392 «О приоритетных направлениях использования и развития информационно-коммуникационных технологий в федеральных органах исполнительной власти и органах управления государственными внебюджетными фондами и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и др.

¹¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ соблюдения постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 “О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов” при реализации расходов на информационно-коммуникационные технологии в рамках планов информатизации на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 гг. и при составлении проектов планов информатизации на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.» // Бюллетень Счетной палаты. 2018. № 11 (ноябрь). <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/610/?section=910#933> (дата обращения: 10.12.2020).

¹² Оценка открытости государственных информационных систем в России. Аналитический доклад. Авторы: Иван Бегтин, Альберт Бертяков, Михаил Комин, Ольга Пархимович, Максим Цыганков. <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/534/otsenka-otkrytosti-gosudarstvennykh-informatsionnykh-sistem-v-rossii.pdf> (дата обращения: 10.12.2020).

ИТ-решений на федеральном уровне, планированию бюджетных расходов на информационные системы и компоненты ИКТ-инфраструктуры, координации информатизации в федеральных ведомствах, ведет к дальнейшему росту неэффективности расходования бюджетных средств и ведомственному лоббированию конкретных ИТ-систем.

За период 2012–2019 гг., по данным Казначейства России, на информатизацию 67 федеральных ведомств (исключены реорганизованные за этот период ФОИВ без правопреемников) было израсходовано из федерального бюджета 660,26 млрд руб. По данным федеральной государственной информационной системы координации информатизации (ФГИС КИ), на конец 2019 г. было зарегистрировано 876 ФГИС. Однако, как видно на диаграмме, несмотря на существенные за 8 лет бюджетные ассигнования на информатизацию федеральных ведомств, кардинальных изменений в организации их работы пока не отмечается: фактическая численность госслужащих центральных аппаратов ФОИВ продолжает расти при сохраняющейся на протяжении последних десяти лет укомплектованности штатов федеральных ведомств в среднем на 85%, среднемесячная зарплата федеральных госслужащих ежегодно увеличивается в среднем на 5%.



Еще одним показательным примером дублирования бюджетных расходов на одни и те же ИТ-решения является информатизация МФЦ, которая проводилась в период с 2012 по 2017 г. в субъектах Российской Федерации. Были проанализированы данные с портала госзакупок о создании и модернизации ИС, автоматизирующих деятельность МФЦ и созданных в соответствии с общефедеральными требованиями и правилами организации деятельности МФЦ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376. Как показал анализ контрактов на создание и развитие АИС МФЦ, на 75–80% функционал создаваемых во всех регионах ИТ-решений — типовой, при этом на создание, модернизацию и техническую поддержку одних и тех же сервисов и подсистем в 2011–2018 гг. было потрачено около 3,2 млрд руб. из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов.

106. В российской практике госуправления потенциальные конфликты интересов и коррупциогенные факторы буквально институционально «защиты» во все процедуры государственной информатизации:
- А. Ведомство не имеет возможностей неизрасходованные бюджетные ассигнования на ИТ перенести на следующий календарный год, поскольку это будет нарушением бюджетного законодательства и грозит серьезными проблемами.
 - В. Ведомство не может не принять по итогам контракта ИТ-систему, поскольку в этом случае это означает, что неправильно было сформулировано ТЗ, закупка была не нужна и проч., что станет основанием для проведения надзорных мероприятий.
 - С. Созданные и принятые на баланс ФГИС не могут быть просто списаны как расходные материалы, поэтому ежегодно ведомства должны предусматривать в своих бюджетах средства на техническую поддержку неиспользуемых ИТ-систем.

- D. В условиях годового бюджетного цикла, который не совпадает с жизненным циклом ИТ-системы, внедрение ИТ-проекта в органах власти происходит преимущественно по «серой схеме»: система ежегодно сдается заказчику в незавершенном состоянии, и на следующий год формируется новое ТЗ на модернизацию и доработку.

Большая часть сотрудников ИТ-департаментов работают 2–3 года и заинтересованы не в реализации неизменяемых процессов, где заключается наибольшая выгода от внедрения ИТ-систем, а в обратном — в постоянном изменении процессов (связанных с изменениями в НПА, процедурах, структурах и т.д.), что позволило бы регулярно расходовать бюджетные ассигнования на создание новых систем и «списывать старые». При этом в подавляющем большинстве органов власти нет персонала с достаточно высоким уровнем компетенций в ИТ, опытом написания детального, хорошо разработанного ТЗ и (или) его экспертизы. Низкая квалификация ИТ-отделов, помноженная на низкий уровень их вовлеченности и контроля в написание ТЗ, приводит к тому, что большинство разработанных ТЗ составлено потенциальными исполнителями и изначально не отвечает поставленным целям проекта, а соответствует возможностям ИТ-компании. ТЗ в ИТ-сфере составляет значительную часть затрат, поэтому подрядчики пишут его «под себя» или «под дочернюю компанию своего холдинга», заранее обосновывая выбор удобной для себя системы или способа ее разработки, снижают свои риски и увеличивают выручку. Значительная часть ИТ-проектов сегодня, к сожалению, существует исключительно для освоения бюджетных средств, и уже на этапе их проектирования есть понимание, что создаваемая ИТ-система неработающая. В таком случае объявляется конкурс на разработку и создание ИС на автоматизацию функции и (или) отдельных административных процедур. Исполнитель выполняет работы в соответствии с ТЗ. Однако после подписания акта принятых работ ИТ-система не вводится в промышленную эксплуатацию и не принимается на баланс организации. В соответствии с требованиями бюджетного законодательства и законодательства о закупках никаких нарушений со стороны заказчика нет: деньги потрачены в полном соответствии с законами, ИТ-система создана, все документы соответствуют требованиям. В результате большинство ГИС всегда требует значительно больше ресурсов на запуск и эксплуатацию, чем изначально планировалось, а спроектированные функции и процессы не соответствуют реальности и нуждаются в доработке уже на момент принятия ИТ-системы в промышленную эксплуатацию.

107. В текущей обстановке критически важным становится создание надведомственной структуры с надлежаще установленными полномочиями и компетенциями, которая могла бы провести аудит созданных и вновь создаваемых ИТ-решений по всем позициям, включая как техническую, так и материально-финансовую составляющую. На данную структуру также необходимо возложить функции по оценке финансово-экономического обоснования и расчета эффектов создания ИТ-системы, включая все стадии жизненного цикла, а также функции по аудиту созданных государственных информационных систем на всех этапах жизненного цикла, так называемые функции цифрового аудитора.
108. В результате должна быть сформирована **централизованная система управления и координации цифровизации госсектора**, существенно усилены подразделения, осуществляющие постановку задач на информатизацию федеральных ведомств.

Аудит качества первичных данных

109. Принятие качественных и своевременных управленческих решений невозможно без адекватной оценки текущей ситуации. Современные вызовы глобальной цифровой экономики колоссальными темпами ускоряют процессы управления. Однако для

сбора информации о базовых экономических и социальных процессах и показателях по-прежнему используется устаревшая иерархическая модель: Федерация — субъекты Федерации — муниципальные образования — первичное звено. Поэтому нередко собранные для принятия управленческих решений агрегированные данные устаревают быстрее, чем оказываются в распоряжении лиц, принимающих решения.

Для сбора оперативной информации о количестве медицинских работников в стране и об имеющемся в распоряжении медицинских организаций коечном фонде на старте пандемии коронавируса Минздрав России вынужден был исключить промежуточное звено в лице уполномоченных ОИВ субъектов РФ и принял решение о регистрации медицинских работников на ЕПГУ и о сборе информации о коечном фонде непосредственно от медицинских организаций.

Другой пример — это оперативный мониторинг высвобождения и неполной занятости работников, когда Минтрудом России было принято решение об отказе от запроса сведений у служб занятости населения в субъектах РФ и о сборе оперативной информации посредством регистрации работодателей в личном кабинете на портале «Работа России».

110. Данная иерархическая модель сбора и агрегирования данных, в свое время отвечавшая задачам плановой экономики, до настоящего времени положена в основу архитектуры многих государственных информационных систем. Поэтому использование генерируемых такими системами данных в качестве инструмента регулярной поддержки принятия управленческих решений не представляется возможным.
111. Управленческие решения должны быть основаны на анализе оперативной, объективной и качественной информации. Всем этим критериям может отвечать только первичная информация, которая не устаревает и не искажается на каждом этапе агрегирования.
112. Поэтому главным критерием качества цифровых решений должно стать использование исключительно первичных данных без предварительного агрегирования, а создаваемые информационные системы должны «дотягиваться» до первичной информации на местах. **Соответственно, обязательным условием расходования ведомствами бюджетных средств на разработку цифровых решений и наращивания аналитического блока сотрудников ведомств для анализа и интерпретации собираемых данных должен быть критерий оперирования ГИС первичными данными.**
113. В результате должны появиться **команды высококвалифицированных профессионалов**, обладающие самыми разносторонними компетенциями по анализу больших данных, первичных данных из различных государственных и негосударственных источников, владеющие различными методами их сбора и аудита.

Регуляторная гильотина по всем полномочиям (функциям)

114. За последние 10 лет государственный аппарат постоянно увеличивается, несмотря на попытки ограничения численности и расходов. По некоторым экспертным оценкам, совокупный государственный сектор составляет около 70% экономики. Полномочия органов власти и интенсивность исполнения функций формально не связаны с ресурсами (с численностью, бюджетными расходами, зданиями, подведомственными организациями, закупками и т.д.). Поэтому сокращение численности ведомств и исключение функций происходят без соответствующего сокращения выделяемых ресурсов.

Нередко снижение численности чиновников приводит к росту занятых в подведомственных структурах. Целесообразно формирование надведомственной структуры, обладающей полномочиями по регулярному пересмотру состава полномочий (функций) федеральных органов исполнительной власти на основе текущих государственных приоритетов, позволяющих изменять «размер» государственного аппарата с учетом текущих рисков (угроз), экономической активности.

Стабильна тенденция к увеличению государственного аппарата и расходам на него (прямым и косвенным), несмотря на директивные решения по его сокращению: сентябрь 2010 г. — решение о сокращении численности госслужащих на 20%, декабрь 2015 г. — решение о сокращении численности гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных ведомств на 10%, февраль 2020 г. — очередное решение об оптимизации численности госслужащих. Со времени первой попытки административной реформы количество полномочий (функций) федеральных органов исполнительной власти, по оценкам НИУ ВШЭ, увеличилось почти в 2 раза: 2003 г. — 5300, 2010 г. — 7158, декабрь 2016 г. — 10 425 полномочий. При этом в 31% ежегодно принимаемых законопроектов содержатся предложения по новым функциям органов власти, по которым только в 3% случаев заявлены дополнительные бюджетные расходы.

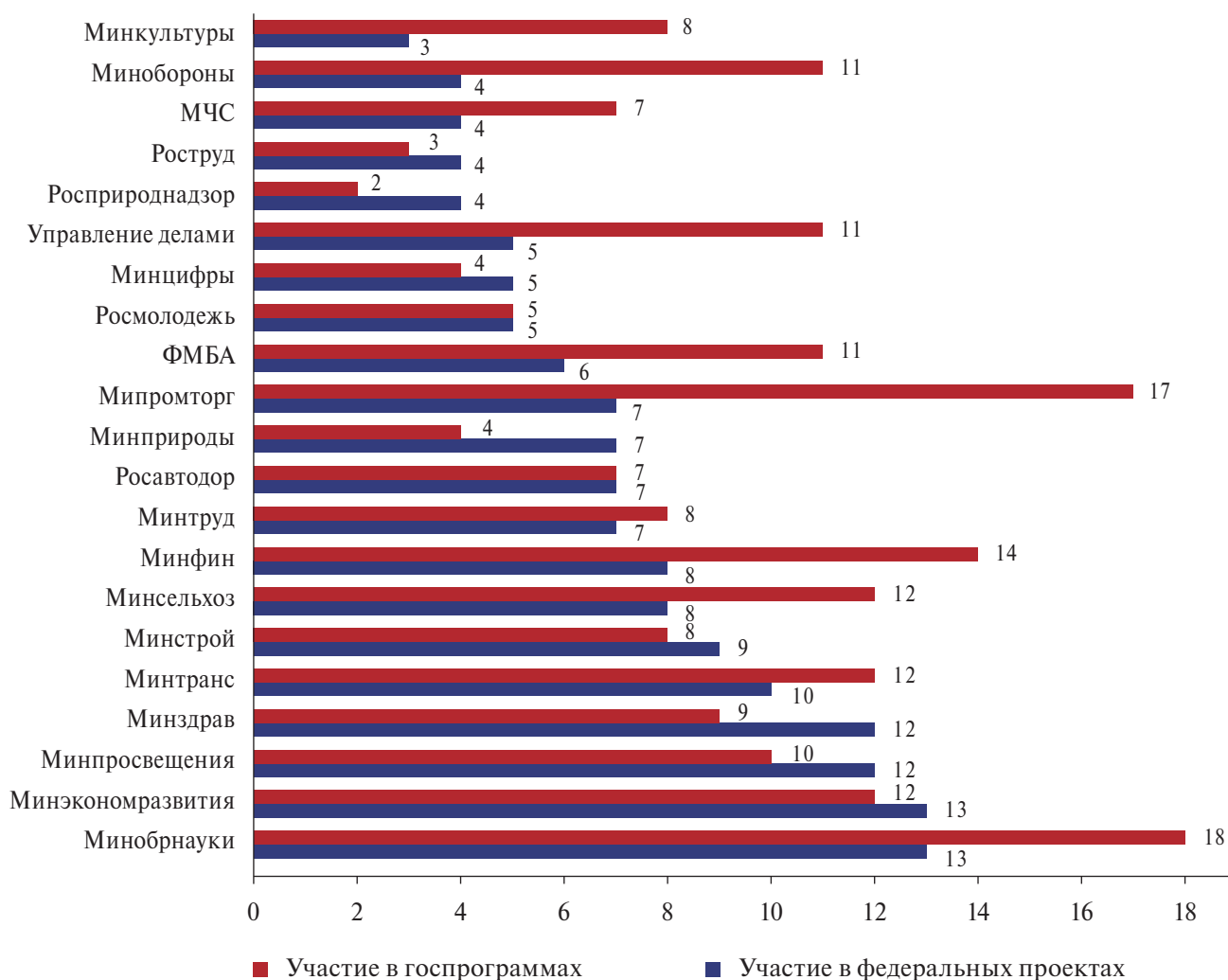
115. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 615 на Минфин России возложена функция по ведению реестра функций (полномочий) федеральных министерств, служб и агентств, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации. При этом Минфин России не наделен полномочиями по анализу на соответствие исполняемых федеральных полномочий (функций) численности задействованных в исполнении государственных служащих, выделяемым бюджетам и результатам деятельности ведомств, с учетом в том числе эффективности подведомственных структур (предприятий, учреждений). Поэтому необходимо создание специального механизма, обеспечивающего проведение оперативного анализа данных из создаваемого реестра, других государственных информационных систем с целью выявления реальной нагрузки государственных служащих, сроков операций, особенностей административных процедур, сравнения типовых обеспечивающих процедур в различных федеральных органах исполнительной власти. Необходимо проведение независимого и объективного мониторинга запланированных достижений (эффектов) на основании взвешенной и обоснованной системы показателей, отсутствие которого на протяжении многих лет в значительной мере привело к неэффективности и незавершенности мероприятий по реформированию системы государственного управления.
116. В настоящее время в рамках регуляторной гильотины проводится анализ контрольно-надзорной деятельности, и это достаточно ресурсоемкая реформа: создано 22 рабочие группы, вовлечены все федеральные ведомства, в режиме нон-стоп проводятся обсуждения и совещания. Как показывает опыт, именно такой подход и дает положительные итоги. Сформировавшиеся подходы и инструменты целесообразно распространить и на другие типы федеральных полномочий.
117. В результате должен быть создан механизм регулярного пересмотра состава полномочий (функций) органов исполнительной власти на основе текущих государственных приоритетов, позволяющих изменять «размер» государственного аппарата с учетом текущих рисков (угроз), экономической активности.

Доказательная политика и обеспечение достижения результатов

118. Успешность проводимой Правительством политики во многом зависит от экспертной поддержки на этапах ее разработки и реализации, а также от организационной адаптации и готовности кадров госуправления к проведению намеченных мероприятий и необходимых реформ. Это особенно важно в период трансформаций, системных кризисов, когда традиционные механизмы теряют свою эффективность и необходимо идти по пути разработки и внедрения управленческих новаций.
119. Цифровизация жизни общества, появление огромного массива «больших данных» также требуют нового взгляда на информационную основу принятия управленческих решений. Недостаточно просто накапливать данные, необходимо научиться отбирать информацию, должным образом ее анализировать и интерпретировать. Требуются пересмотр характера использования информации в административных процессах, обучение персонала государственных организаций. Без этого затраты на создание цифровой инфраструктуры, банков и центров обработки данных могут оказаться в значительной степени неэффективными.
120. Соответствующие задачи далеко не всегда могут выполнить действующие структуры правительства, в значительной степени ориентированные на сохранение сложившихся рутин и правил. Необходимы новые подходы в организации разработки и исполнения управленческих решений.
121. Наряду с повышением уровня обоснованности решений необходимо улучшить систему поддержки их реализации, достижения намеченных результатов. За последние несколько лет сложилась ситуация, при которой значительная часть целей стратегий, планов и программ не достигалась, а сама система планирования превратилась в неэффективную и дорогостоящую рутину. Ежегодные расходы на обеспечение стратегического планирования на всех уровнях власти достигли 5 млрд руб. (оценка НИУ ВШЭ, 2019 г.), а уровень выполнения намеченных заданий оказывается низким.
122. С учетом накопившихся проблем с исполнением принятых планов и решений было бы целесообразно усилить систему обеспечения достижения установленных результатов. Задачи специальных подразделений обеспечения достижения результатов должны состоять в установлении понятной отчетности и показателей прогресса; в содействии формированию реалистичного бюджета и планов; в объективном отслеживании процесса достижения результатов и проработке возможных корректирующих действий; в подготовке предложений по учету рисков и последствий. Главное внимание необходимо уделять анализу реальности планов, предусмотренных в них мер и решений. Условиями эффективной работы таких подразделений могут служить их автономность от системы линейных полномочий, неиерархический тип отношений с административной системой, прямые взаимодействия с руководителями правительства, а также опытный и высококвалифицированный кадровый состав.
123. В системе федеральной исполнительной власти необходимо создание действующих механизмов доказательной политики по основным направлениям социально-экономического развития, включая инструменты расчета альтернативных управленческих решений.

Мониторинг и координация государственных программ и проектов

124. Мониторинг и анализ достижимости конечных целей государственных программ и проектов посредством реализации ведомственных мероприятий недостаточно систематизирован, частично отдан на откуп самим ведомствам. **Межведомственные цели в документах не поддерживаются согласованной деятельностью исполнителей по их достижению.** При этом установленные амбициозные цели и задачи социально-экономического развития России требуют комплексной работы большинства федеральных ведомств по широкому кругу различных направлений.
125. В последние годы очевидна «инфляция» **плановых инициатив**, новые инструменты накладываются на еще недостаточно отработанные, но уже действующие. При этом не принимается во внимание тот факт, что внедрение каждого нового документа, показателя, методики требует соответствующего обучения служащих, организации и контроля исполнения, согласования с уже используемыми инструментами.



126. **Бюджет госпрограмм корректируется практически каждый год, что влечет за собой ежегодный пересмотр целей, задач и показателей.** В результате теряется комплексность взгляда на задачи социально-экономического развития. Имеет место «параллельность» систем

управления на основе стратегий и госпрограмм. **Однобокое использование принципа ресурсной обеспеченности** при разработке планов и программ рассматривается как распределение имеющихся ресурсов (ресурсы задают «коридор» возможных результатов), но не как формирование необходимых и достаточных для решения задач ресурсов.

127. **В рамках нацпроектов с регионами заключается более 4 тыс. соглашений**, т.е. каждому субъекту Российской Федерации требуется заключение 40–50 соглашений с федеральными органами исполнительной власти. Обязательства субъектов в них не всегда обоснованы, что увеличивает риски неисполнения. Это усиливает жесткость межбюджетных трансфертов, снижает самостоятельность регионов в выборе вариантов решений.
128. В настоящее время **формирование показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти и мониторинг их достижения осуществляются федеральными министерствами**. Верифицировать как сами показатели, так и их целевые значения также поручено самим ведомствам. Но даже и по тем показателям, которые установлены вышестоящими органами власти и должностными лицами, на уровне принятия ведомственных методик расчетов, сбора и агрегации данных нередко происходит манипулирование показателями. Необходима независимая от ведомств централизованная структура, не только получающая ведомственную отчетность по показателям, но и обладающая доступом ко всем данным и системам, параллельно использующая альтернативные источники данных и проверяющая все те данные, которыми оперируют в своих отчетах федеральные органы исполнительной власти. Важны наращивание аналитических компетенций в министерствах и существенное повышение качества собираемых данных, а также стимулирование потребности в оперативных, точных и валидных данных.
129. Необходим **независимый механизм внешней оценки текущих результатов для корректировки среднесрочных задач и расходов**, обеспечивающий надлежащую верификацию статистических, ведомственных, альтернативных, в том числе негосударственных, источников информации и снабжающий оперативной и достоверной информацией лиц, принимающих государственные решения, в момент принятия решений.

Оценка регулирующего воздействия

130. Начиная с 2013 г. сотрудники, занимающие аналитические позиции в подразделениях, обеспечивающих ОРВ на федеральном уровне, находятся под многократно увеличивающейся нагрузкой, не позволяющей готовить серьезные материалы, сопоставимые по качеству с аналогичными материалами органов госуправления стран — лидеров регуляторной политики.

Так, в профильном Департаменте Минэкономразвития России подготовкой заключений об ОРВ занимаются де-факто 15–16 сотрудников, но число заключений за последние 5 лет выросло с примерно 1000 в год до более 1200 в 2019 г., а к концу 2020 г. вполне может достичь 1500. Даже если рост в 2020 г. связан с регуляторной гильотиной, то средняя нагрузка на одного аналитика все равно *составляет 5–6 заключений в месяц*.

Для сравнения: в Германии Национальный совет по контролю норм (Normenkontrollrat) состоит из 10 чел. Работу Совета обеспечивает секретариат, состоящий в настоящее время из 17 чел., из них 75% непосредственно занимаются аналитикой. В течение года проверяется от 250 до 400 нормативных правовых

актов (НПА) в части стандартных издержек, или 2–3 на одного аналитика в месяц. Еще около 90 чел. составляют Группу АЗ «Измерение бюрократических издержек» в Федеральной службе статистики, обеспечивающей обновление данных и поддержку онлайн-банка информационных требований OnDEA.

В США Управление по регуляторным вопросам (Office of Information and Regulatory Affairs) Белого дома имеет штат из 45 чел., из них две трети готовят 500–600 оценок издержек-выгод в год, *т.е. по одному (реже по два) заключению в месяц.*

131. Вместе с тем внедрение в практику деятельности федеральных ведомств новых цифровых технологий показало первостепенную важность одновременно с внедрением технологических инноваций введения своевременной оценки качества регулирования и готовности действующей нормативно-правовой базы к повсеместному инфорсменту. Потенциальные мультипликативные эффекты цифровой трансформации требуют расширения аналитического потенциала организационно-правового сопровождения в органах исполнительной власти.
132. В сложившейся ситуации возникла необходимость усиления значимости экспертизы на уровне федеральных министерств и создания действенного механизма координации ОРВ на надведомственном уровне по наиболее значимым государственным решениям.

Обновление системы стратегического планирования

133. До принятия Федерального закона о стратегическом планировании на федеральном уровне сложилась громоздкая и неструктурированная совокупность документов стратегического планирования, которые, в свою очередь, порождали дополнительные документы для операционного использования: планы деятельности, дорожные карты, отраслевые перечни показателей. **Несогласованность документов стратегического планирования** (разный набор показателей, разные наименования одного по существу показателя, разные значения одного показателя в одновременно действующих документах; разные показатели и/или разные значения показателей в последовательно утверждаемых документах) **размывает предмет контроля**. При существенных затратах на разработку многие документы устаревают уже в процессе их принятия и не используются в реальных управленческих процессах. Очевидно, что одномоментно изменить данную ситуацию невозможно.

За последние несколько лет в системе стратегического планирования (ССП) создано более 64 тыс. документов. В системе задействовано более 24 тыс. участников. Ежегодные расходы на обеспечение стратегического планирования на всех уровнях власти, по оценкам экспертов НИУ ВШЭ, достигают 5 млрд руб., а единовременные расходы на формирование всего массива документов стратегического планирования могут превышать 100 млрд руб.

134. Документы стратегического планирования **перегружены избыточной информацией, формальными обоснованиями выбора целей и сценариев развития**.
135. **Региональные стратегии** включают значительный объем повторяющихся аналитических материалов, аналитика стратегий макрорегионов дублирует региональные стратегии. Обоснование сценариев развития, как правило, носит формальный характер.

Каждый раздел региональных стратегий, вплоть до конкретных текстовых формулировок, согласуется с федеральными ведомствами без четких правил и критериев.

136. Динамичные изменения в экономике и социальной сфере **девальвируют значимость стратегических документов**, прежде всего долгосрочных. Отсутствует постоянный диалог по поводу уточнения целей и способов их достижения. Нет критериев, указывающих на необходимость обновления документов и их параметров. В системе стратегического планирования практически не используются современные принципы управления, такие как agile.
137. Стратегии во многом являются **внутренним документом органов исполнительной власти**, при разработке и реализации которого негосударственные организации и граждане выступают как незаинтересованные наблюдатели. В то же время участие всех заинтересованных сторон, использование не только бюджетных средств, но и негосударственных инициатив и ресурсов для достижения стратегических целей позволило бы значительно расширить достижимые горизонты развития. Сложившийся порядок участия субъектов Российской Федерации в реализации общенациональных стратегий и проектов снижает уровень их самостоятельности в принятии решений и гибкости в управлении ресурсами.
138. Необходимо **создавать и внедрять дополнительные процедуры для установления связи между целями социально-экономического развития и бюджетом**, не ограничиваясь исключительно программной структурой бюджетных расходов. Основное внимание в стратегическом планировании должно быть перемещено с анализа сложившихся трендов на обоснование и описание направлений реформирования, инноваций и развития. Для достижения этих целей важно сформировать новые инструменты стратегического планирования, с одной стороны, обеспечивающие цифровизацию большинства процессов планирования, мониторинга, оценки исполнения планов, а с другой — существенно расширяющие методические подходы и возможности используемых при реализации стратегий механизмов, включая ГЧП.

Отказ от аутсорсинга

139. Недостаточность в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации подразделений, обеспечивающих содержательную проработку государственных решений, имеющих системное стратегическое значение для социально-экономического развития, компенсируется созданием многочисленных совещательных и координационных государственных органов при Правительстве России. В действующей модели подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации обеспечивают преимущественно организационно-техническую поддержку работы многочисленных правительственных комиссий, уровень межведомственной координации на этапе проработки, согласования и подготовки проектов решений Правительства России, разрабатываемых федеральными ведомствами, недостаточен. Даже при условии заседания каждой из комиссий один раз в месяц существенная часть рабочего времени руководителей федеральных ведомств и приглашенных высококвалифицированных экспертов приходится на предварительное рассмотрение и согласование плохо проработанных позиций вместо оценки заранее подготовленных альтернатив и выработки проектов решений.

В настоящее время при Правительстве Российской Федерации работает 61 совещательный орган, к задачам 41 из них отнесены вопросы по координации и согласованию предложений, решений и документов, разрабатываемых на федеральном уровне. В каждой правительственной комиссии от 15 до 40% составляют руководители частных, общественных и научных организаций, которые представляют интересы конечных бенефициаров принимаемых решений. В среднем четверть составов совещательных органов не относится к госслужащим, что свидетельствует о серьезном отсутствии механизмов внешней для федеральных органов исполнительной власти оценки разрабатываемых проектов решений.

140. Для того чтобы существенно оптимизировать издержки руководителей федеральных ведомств, профессиональных и общественных объединений, необходимо усовершенствовать механизм межведомственной координации и согласования государственных управленческих решений на уровне Аппарата Правительства и создать гибкие и оперативные инструменты контроля достижения планов деятельности Правительства России.

Новый найм и переобучение кадров

141. Высвобождаемые в результате цифровизации сотрудники не смогут автоматически занять должности аналитиков, в том числе в силу отсутствия необходимых компетенций и опыта. Поэтому остро встает проблема поиска новых сотрудников, определения требований к их навыкам и компетенциям, а также переобучения и трудоустройства высвобождающихся специалистов.
142. Целесообразно применить платформенный подход к отбору и найму аналитиков на государственную службу. В едином цифровом пространстве (платформе) всем федеральным и региональным органам исполнительной власти следует размещать детальные требования к сотрудникам, их компетенциям, навыкам и умениям, причем в едином формате, проводить онлайн-собеседования с привлечением внешних экспертов в комиссию, тестирование, а также осуществлять полностью онлайн-овое заключение договора о трудоустройстве, в том числе на условиях срочного трудового договора. Платформа позволит осуществлять конкурентный отбор кадров на государственную службу без преимущества локации, поскольку все процедуры отбора можно организовать полностью в цифровом виде. Это позволит отбирать наиболее подготовленных и компетентных соискателей, предоставить прозрачный доступ к информации. Кроме того, платформа может быть интегрирована с иными образовательными платформами и ресурсами, обеспечивающими профессиональную переподготовку госслужащих.
143. Создание **механизма привлечения на госслужбу высококвалифицированных специалистов, обладающих уникальными аналитическими компетенциями**, в том числе **на условиях временной (проектной) и дистанционной работы**, раскрывает новые возможности для формирования кадровой политики государственных органов. Реализация краткосрочных проектов в государственном органе предполагает быстрое формирование команды, которая могла бы в ускоренном режиме приступить к выполнению своих обязанностей. Длительные проверки документов вынуждают перспективных кандидатов уходить в коммерческий сектор.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

144. По оценкам экспертов НИУ ВШЭ, в центральных аппаратах 52 федеральных органов исполнительной власти можно относительно безболезненно высвободить до 2267 (из 19 973) человек фактической численности, занятых в осуществлении функций и полномочий, или до 6799 (из 24 505) штатных единиц относительно предельной численности с учетом сокращения вакансий. Тем не менее главное — это не сокращение, а перераспределение численности на перегруженные направления профессиональной и функциональной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также на те сферы и проблемы госуправления, которые в настоящее время стремительно развиваются и пока не обеспечены кадровым ресурсом.
145. В федеральных органах исполнительной власти в настоящий момент недостаточно возможностей для комплексной проработки и глубокой экспертизы решений (перегруженность «текучкой» и недостаточность ресурсов). Разомкнуть замкнутый круг неэффективности информатизации поможет смещение ключевых приоритетов в работе госаппарата с вертикального распределения функций и показателей между ведомствами на сокращение уровней управленческой иерархии, повышение гибкости управленческой структуры и внедрение соответствующей культуры, что обеспечит более полную реализацию творческого потенциала сотрудников и повысит привлекательность сферы госуправления для талантливой молодежи.
146. Минимизировать выполнение низкоквалифицированных рутинных операций в федеральных ведомствах за счет масштабной автоматизации и внедрения искусственного интеллекта возможно путем наращивания аналитических компетенций внутри госаппарата. Мощный блок собственных аналитиков, обладающих разносторонними компетенциями по анализу Big Date, первичных данных из различных государственных и негосударственных источников, владеющих различными методами их сбора и аудита, должны выполнить роль драйвера цифровой трансформации федеральных органов исполнительной власти и всего госсектора в целом. Резкое усиление экспертизы внутри Правительства и министерств («in-house») для поиска альтернатив решения системных проблем и текущей аналитической поддержки создаст необходимые условия для цифрового прорыва.
147. Высвобождающиеся в результате оптимизации административных процедур и цифровизации ресурсы необходимо перенаправить на описанные в докладе новые направления развития в Аппарате Правительства Российской Федерации и в федеральных органах исполнительной власти:
- создание действующих механизмов доказательной политики по основным направлениям социально-экономического развития, включая инструменты расчета альтернативных управленческих решений и постановки четких измеримых целей;
 - оптимизация рутинных процедур в деятельности органов государственной власти и смещение приоритетов на стратегическое планирование и прогнозирование сценариев социально-экономического развития страны;
 - формирование механизма внешней оценки текущих результатов для корректировки стратегических и среднесрочных задач и бюджетных расходов, обеспечивающего независимую верификацию статистических, ведомственных, альтернативных, в том числе негосударственных, источников информации и снабжающего оператив-

Основные выводы

ной и достоверной информацией лиц, принимающих государственные решения, в момент принятия решений;

- централизация системы управления и координации цифровизации госсектора;
- внедрение новой цифровой культуры в федеральных органах исполнительной власти.

148. Нарастание аналитических функций должно сопровождаться расширением компетенций и увеличением ресурсов в распоряжении подразделений Аппарата Правительства, в которых сосредоточено регулирование ключевых отраслей экономики. Необходимо исключить ситуации, при которых в подразделениях объединены совершенно разные сферы регулирования, в том числе за счет разделения департаментов.
149. Цифровизация деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных ведомств на основании предлагаемых организационных изменений открывает широкие возможности для достижения целей социально-экономического развития страны, повышения ее конкурентоспособности, подъема уровня и улучшения качества жизни граждан России.

Электронное научное издание

**Ответ на вызовы цифровизации:
госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления
и структурный маневр в численности госслужащих**

Доклад НИУ ВШЭ

Выпускающий редактор: *Н.В. Андрианова*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*

Дизайн обложки: *В.П. Коршунов*

Гарнитура Newton.
1,5 Мб. Уч.-изд. л. 3,3
Изд. № 2471

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