

ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЕДИНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА (КЕЙС ЕАИС СВЕДЕНИЙ О ПОКАЗАХ ФИЛЬМОВ В КИНОЗАЛАХ)

Гадзаонов А.А.³¹

В последние десятилетия цифровая трансформация в обществе только набирает темпы. Внедрение информационных технологий происходит во всех секторах экономики, в том числе, государственном. Данная статья посвящена изучению процесса разработки, введения в эксплуатацию и непосредственного использования единой информационной системы в России на примере ЕАИС сведений о показах фильмов в кинозалах. В работе особый акцент сделан на следующих исследовательских вопросах: какие сложности возникали на разных этапах жизненного цикла ЕАИС, и как ее развитие вписывается в общие тренды цифровизации государственного сектора в России? Для ответа на данные вопросы были проанализированы официальные документы организаций, связанных с системой, а также проведены полуструктурированные интервью с сотрудниками организаций-стейкхолдеров. По результатам исследования было выявлено, что изначальным толчком к созданию ЕАИС послужила институциональная проблема на рынке кинопроката в России, которую было необходимо нивелировать с помощью сотрудничества государства и бизнеса. В дальнейшем система стала более «централизованным» агрегатором статистики в сфере кинопроката, которая имеет большую ценность для самого государства. На основе полученных результатов были сформулированы рекомендации для государства по использованию опыта разработки рассмотренной системы при возможном создании аналогичных продуктов в будущем.

Ключевые слова:

цифровизация госсектора, информационные технологии в госсекторе, проблемы государственной статистики, статистика кинорынка, ЕИС, качественное исследование

³¹ Гадзаонов Алан Артурович - студент 4 курса ОП «Государственное и муниципальное управление» НИУ ВШЭ; 8(915)0217755; E-mail: aagadzaonov@edu.hse.ru

Введение

Сегодня цифровая трансформация охватывает все сферы общественной жизни, пронизывая и взаимоотношения между хозяйственными субъектами, и систему образования, и межличностные коммуникации. Государственный сектор не остался в стороне: цифровая трансформация не просто распространена в нем, но и становится ключевым драйвером развития государственного регулирования, организационной культуры и постановки индикаторов эффективности деятельности государственных служащих [24, с. 4]. Представить себе современного человека, не использующего информационные технологии, хоть и возможно, но очень затруднительно.

С ростом темпов цифровой трансформации более важную роль начинают играть данные (в том числе статистические) и их непротиворечивость [20, с. 5]. Информация сейчас появляется с невероятной скоростью и в обескураживающих объемах, однако важно отметить, что статистика важна только тогда, когда она достоверна, своевременна и, опять же, непротиворечива. В таких условиях перед Россией встает проблема интеграции статистических данных, больших массивов информации из разнообразных источников [20, с. 4-5].

Тенденция цифровизации является глобальной, и Россия также подвержена влиянию современного цифрового общества. Так, указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» было определено, что цифровая трансформация является одним из ключевых направлений развития России.

В рамках выполнения указа Президента в России действует национальный проект «Цифровая экономика», который включает в себя федеральный проект «Информационная инфраструктура», включающий помимо прочего цели по развитию информационных систем в России [3]. Примером такой системы является «Единая федеральная автоматизированная информационная система сведений о показах фильмов в кинозалах» (далее – ЕАИС), созданная Министерством культуры РФ и выполняющая функции по сбору данных о показах фильмов в кинотеатрах России. В рамках данной работы будет проанализирован процесс разработки, внедрения в эксплуатацию и функционирования ЕАИС.

Цель анализа – выявить ключевые особенности этого процесса и выделить возможные точки развития системы. Для достижения цели была проанализирована научная литература, затрагивающая тему цифровой трансформации в России, – она будет являться теоретической базой для объяснения ключевых явлений, проходящих на разных этапах жизненного цикла ЕАИС. Помимо этого, в интерпретации полученных результатов будут использованы статьи по экономической теории и проблемам государственных закупок. Также для описания системы, истории ее создания и функционирования были проанализированы официальные документы: нормативно-правовые акты, документы о государственной закупке, регламент функционирования системы.

Для более комплексного исследования, помимо кабинетного анализа, был использован полевой метод исследования – полуструктурированные интервью с представителями 11-ти кинотеатральных сетей (как с прямыми

пользователями системы), 4-х крупных кинокомпаний России (как с косвенными пользователями системы), сотрудниками Министерства культуры РФ (заказчик системы) и Фонда кино РФ (изначально – исполнитель контракта на разработку и модернизацию ЕАИС, позже – оператор информационной системы). Респондентам были заданы вопросы о проблемах, возникавших при разработке системы и ее эксплуатации, а также о том, каким образом они хотели

бы модернизировать систему. Сотрудники Фонда кино также более подробно рассказали о том, с какими намерениями система разрабатывалась изначально, какие были проблемы при разработке и внедрении системы. Ответы кинокомпаний и кинотеатров будут проанализированы исключительно в обобщенном виде с целью сохранения конфиденциальности респондентов (см. таблицу 1).

Таблица 1

Список организаций, с сотрудниками которых проводились интервью

Государственные структуры	<ol style="list-style-type: none"> 1. Министерство культуры РФ 2. Федеральный фонд социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии
Кинотеатральные сети, кинотеатры	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сеть кинотеатров «Премьер-зал» 2. Сеть кинотеатров «Люксор» 3. Сеть кинотеатров «КАРО Фильм» 4. Сеть кинотеатров «Киномакс» 5. Сеть кинотеатров «Синема стар & Формула кино» 6. Сеть кинотеатров «Москино» 7. Сеть кинотеатров «Киномир» 8. Сеть кинотеатров «Пять звёзд» 9. Сеть кинотеатров «Silver Cinema» 10. Сеть кинотеатров «Мираж синема» 11. Кинотеатр «Пионер»
Кинокомпании	<ol style="list-style-type: none"> 1. ООО «Арт Пикчерс Студия» 2. ООО «Кинокомпания "СТВ"» 3. Группа Компаний «Bazelevs» 4. ООО «Кинокомпания Большое Кино»

Описание анализируемой системы

Прежде, чем описать историю разработки системы, хочется коротко рассказать о ее назначении и функционале. Единая федеральная автоматизированная информационная система сведений о показах фильмов в кинозалах (ЕАИС) является «официальным источником достоверной государственной статистики о российском рынке кинопроката» [14]. Цель, назначение системы – «обеспечение защиты исключительных

прав на аудиовизуальные произведения, прав потребителей и обеспечение федерального органа исполнительной власти в области кинематографии достоверной и оперативной информацией о состоянии внутреннего рынка проката фильмов» [1, ст. 6.1].

Каждый демонстратор фильма («физическое или юридическое лицо, осуществляющее показ фильма» [1, ст. 3]) обязан предоставить в систему информацию о каждом проданном билете при проведении показа фильма в кинотеатре. Не предоставление

информации является незаконным – оно влечет за собой административную ответственность по статье 19.7.7 КоАП РФ: от 0,1 до 1% выручки кинотеатра за предшествующий год, но не менее 100 тыс. рублей при первом нарушении и от 1 до 4% выручки кинотеатра за предшествующий год, но не менее 400 тыс. рублей при повторном нарушении [2].

Благодаря административной ответственности соблюдается контроль за достоверностью данных, публикуемых в системе [2; 14]. Помимо этого механизма, достоверность статистики достигается посредством следующих инструментов:

- Автоматизированный контроль за предоставляемой информацией – все данные направляются в ЕАИС автоматически во время покупки билетов.

- Контрольные мероприятия – ежегодно производится свыше 5000 проверок за корректностью и законностью работы кинотеатров в ЕАИС.

- Отраслевой контроль – ежегодно по итогам проката 90% крупных релизов осуществляется сверка данных системы и отчетности правообладателей фильмов, которые были продемонстрированы в кинозалах за отчетный период.

Постоянным оператором системы является Федеральный фонд социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии (Фонд кино). Он отвечает за эксплуатацию ЕАИС, в том числе, за обработку данных, поступающих в систему от демонстраторов [8; 14]. Фонд кино получил такой статус в 2018 г.: до этого организация также была оператором системы, однако действовала на основе государственных контрактов

(рассмотрены они будут далее). Таким образом, ЕАИС является важным институтом на рынке кинопроката в России. Она обеспечивает не только государство, но и игроков рынка, и потребителей кинопродуктов, и аналитиков в сфере кино достоверной информацией о прокате фильмов. Для большего понимания работоспособности системы и ее функционала обратимся к истории создания ЕАИС.

История разработки и ввода в эксплуатацию ЕАИС

Согласно информации, полученной от сотрудников Фонда кино и Министерства культуры РФ, *«идея разработки такой системы пришла в 2008 году»*. Изначально за создание системы отвечало Министерство – платформу для последующей модернизации ЕАИС разработали в 2009 г. [14]. В 2014 г. был проведен открытый конкурс, победителем которого стал Фонд кино. Исходя из результатов, с ним был заключен государственный контракт на модернизацию системы [11; 12]. Также Фонд отвечал за подключение кинотеатров к системе – к 2015 г. этот процесс завершился, и было подключено 100% кинотеатров [14]. В 2018 г. Фонд кино стал постоянным оператором системы [19], и ежегодно этот статус подтверждается приказом Министерства культуры РФ [8].

Идея создания системы не пришла в сознание госслужащих просто так. Понимание необходимости контроля за походами людей в кино (и, соответственно, продажами билетов) сформировалось ещё в 2004 г., когда прошла премьера «Ночного дозора». На тот момент фильм стал неоспоримым хитом и развил интерес к отечественному кино не только у зрителей, но и у бизнеса. После этого

частные компании поняли, что отечественный кинорынок обладает потенциалом, который можно использовать для получения дополнительных доходов.

«В то время наш рынок был черный, как питерская подворотня. Все хотели получить деньги – этим и занимались умные бизнесмены. Отрасль находилась полностью в тени», – говорили в Фонде кино. Таким образом, четкого правового и государственного регулирования рынка кинопроката не было – отрасль была исключительно новой. В 1990-х гг. с распадом СССР погибла и система отечественного проката – кинотеатры использовались как рынки, многие были заброшены [23]. Только с 2000-х гг. отрасль начала свое возрождение, однако средств в ней было очень мало. Это побуждало кинотеатры к оппортунистическому поведению. Так как формальных институтов, регламентирующих данный рынок, создано не было, а на смену им пришла система неформальных взаимоотношений между игроками на рынке, стимулы не вести себя оппортунистически стремились к нулю. Помимо того, что не было четко закрепленных правил игры на рынке, не было и системы мониторинга за деятельностью кинотеатров. Они, как и прокатчики фильмов, были в тени и имели полный карт-бланш на любые действия.

Сотрудники Фонда кино описывали период так: *«Кинотеатры сами говорили, сколько людей было на сеансах того или иного фильма. Никто это никак не проверял в то время. Рынок был полностью за пределами взгляда государства».* Отношения,

сложившиеся на рынке кинопроката России в начале 2000-х гг., можно концептуализировать с точки зрения

институциональной экономики. К данному аспекту рынка применима теория принципал-агентской проблемы, базирующаяся на асимметрии информации [22]. Рассмотрим проблему на двух уровнях взаимодействия:

1. *Государство – кинотеатр.* В данной модели взаимоотношений государство является принципалом, выдающим кинотеатру лицензию на осуществление своей деятельности (заключен своеобразный *контракт* между принципалом и агентом). Цель государства в таком случае – реализация успешной культурной политики, поддержка киноотрасли и стимулирование экономической деятельности на рынке. Кинотеатр, являясь агентом, в данной ситуации не имеет стимулов к добросовестному поведению – он получил лицензию (заключил контракт) и теперь, ввиду отсутствия системы мониторинга за его работой, может осуществлять свою работу любым образом и не будет наказан за, например, предоставление некорректной информации правообладателям о показах фильмов, и оставляя себе часть выручки.

2. *Правообладатель – кинотеатр.* В данной модели взаимоотношений правообладатель является принципалом – он заключает с кинотеатром контракт на показ конкретного фильма с условием разделения выручки 50/50 (на рынке кинопроката России действительно 50% выручки уходит кинотеатрам, 50% – правообладателям, которые затем их распределяют и часть отдают дистрибьюторам). Так как на рынке нет механизма контроля за количеством людей, посмотревших фильм правообладателя, кинотеатр, оптимизирующий свою прибыль и никак не зависящий от прибыли

правообладателя, может исказить информацию о проданных билетах, оставляя себе больше, чем 50%.

В то время, когда еще не была разработана ЕАИС, контроля за этой проблемой не существовало. Правообладатели пытались справиться с существующим провалом рынка (информационная асимметрия) самостоятельно. Так, например, сотрудники Фонда кино рассказали, что *«в тот момент стали распространены практики тайных покупателей»*, которые проверяли, сколько людей было на том или ином показе фильма в кинотеатрах. В кинокомпаниях отметили, что иногда *«сами режиссёры ходили на фильмы в ближайšie к ним кинотеатры, вручную считая, сколько людей пришло на их фильм»*. Для режиссеров это было важно, чтобы, помимо оценки спроса, проследить за реакцией аудитории на их фильм. Также первоначально кинокомпаниями пытались применять какие-то частные системы мониторинга за бокс-офисом, однако их функционал и распространение были значительно ограничены.

Сотрудники кинокомпаний говорили следующее: *«Индустрия [прим.: дистрибьюторы фильмов и правообладатели] обращалась к государству, однако реакции сначала не было. Поэтому мы использовали какие-то другие системы – например, использовали американский Rentrak, однако он не был хорошо интегрирован в российский рынок»*. Государство также было заинтересовано в объеме рынка кинопроката и его регулировании. Это можно объяснить, во-первых, с точки зрения оптимизации собираемых налогов – ведь при «теневых» доходах кинотеатров существует значительное недополучение налога на прибыль, например. Также объяснение

заинтересованности государства в регулировании рынка на тот момент можно найти в парадигме экономики общественного сектора – так, наличие асимметрии информации является одним из провалов рынка, которое необходимо нивелировать [25]. Один из способов борьбы с асимметрией информации, как с точки зрения государства, так и с позиции правообладателей, которые сталкивались с проблемой морального риска – оппортунизмом после заключения контракта, – это мониторинг деятельности агента [22; 25]. Именно такими мотивами, по сути, и руководствовались лица, принимающие решения, в тот момент. Так, в 2008 г. началась *«долгая и сложная история ЕАИС»*.

По сути, история системы началась в период работы ФЦП «Электронная Россия», целью которой было *«повышение качества взаимоотношений государства и общества»* [4] путем использования информационных технологий. Однако данная программа больше фокусировалась на государственных и муниципальных услугах, на создании сайтов ведомств, муниципалитетов и развитии инфраструктуры электронного правительства [4]. Разработка ЕАИС, целью которой являлось именно сбор достоверной информации о конкретном рынке для его успешной деятельности, не совсем соотносилось с задачами данной программы. Несмотря на это, по словам сотрудников ведомств, *«окончательная логика функционирования ЕАИС сформировалась только в 2011 году»*, исходя из чего ее разработка и модернизация (2011-2016 гг.) относятся скорее к периоду действия Государственной программы

«Информационное общество». Исходя из официальных данных, эта программа больше фокусировалась на выгодах для граждан [7]. Так, например, одним из направлений деятельности является совершенствование социальной сферы на основе использования информационных технологий. Также в рамках программы действовала подпрограмма «Информационная среда», одной из задач которой было «обеспечение доступности для населения Российской Федерации актуальной и достоверной информации о событиях в стране и мире» [7], что, в целом, соотносится с тем, какие цели ставятся перед ЕАИС сегодня.

Разработка, модернизация и ввод в эксплуатацию ЕАИС проходили во время действия сразу двух программ в сфере цифровой трансформации, однако логика системы больше соотносится со второй. ЕАИС создавалась с целью сбора достоверной информации о кинорынке и её предоставления потребителям и правообладателям. Такой подход соотносится с главным принципом ГП «Информационное общество»: максимум выгод – гражданам. Таким образом, после разработки системы в 2009 г. Министерством культуры (был создан только прототип системы), ее модернизацией занялся Фонд кино. Как уже отмечалось выше, Фонд выиграл открытый конкурс «на право заключения государственного контракта на оказание услуг по модернизации и эксплуатации единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах» в 2014 г. [11]. Контракт был заключен 15 июня 2014 г. сроком до 20 декабря этого же года. Всего было подано 4 заявки: помимо Фонда кино, в конкурсе приняли участие ООО

«ЭнергоСофт», ЗАО Лаборатория новых информационных технологий «ЛАНИТ» и ООО «Энсайт» [11].

Стоит отметить, что одной из слабых сторон процедуры открытого конкурса является то, что более высокий вес всегда имеет цена, и чаще всего победителями таких закупок оказываются те, кто предложил минимальную цену. Из-за этого суть открытого конкурса – учет большего числа факторов – уходит на второй план, и открытый конкурс становится дубликатом аукциона. В данном случае, однако, эта проблема не проявилась – минимальную цену предложило ООО «Энсайт» (4 млн. рублей), а не Фонд кино (5 млн. рублей). Победу Фонду помогло одержать преимущество по второму критерию – качественные характеристики объекта закупки, которые оценивались членами комиссии «с точки зрения эффективности системы контроля качества оказываемых услуг» [11].

Однако тут потенциально могла проявиться иная проблема. Так как все члены комиссии по оценке поданных заявок являлись сотрудниками Министерства культуры РФ, Фонда кино или Правительства РФ, то в данном случае вполне вероятен конфликт интересов, исходя из которого члены комиссии единогласно отдали высшие баллы по второму критерию Фонду кино, который был учрежден Правительством РФ. У того, что такой сговор имел место, нет конкретных подтверждений со стороны сотрудников Фонда или иных респондентов, однако подобный риск действительно кажется значимым в рассматриваемой ситуации, так как, возможно, контракт был заключен не с самым оптимальным исполнителем. Проверить эмпирически данное предположение сейчас, к

сожалению, не представляется возможным.

Процедура повторилась в 2015 г., когда с Фондом кино на этот раз был заключен контракт на 12,5 млн. рублей [12]. Единственным конкурентом Фонда в этот раз стало ЗАО Лаборатория новых информационных технологий «ЛАНИТ», однако и цена, и качественные характеристики объекта закупки (второй критерий) у него оказались менее привлекательными для заказчика (Министерства культуры РФ), чем у Фонда кино. Срок исполнения контракта – с 14.01.2015 до 10.12.2016 гг., а способ определения – вновь открытый конкурс [12].

В 2016 г. исполнение контракта было завершено, и больше он не перезаключался – Фонд кино стал постоянным оператором ЕАИС с 2018 г. По словам сотрудников Фонда, *«Министерству культуры нужно было, чтобы за системой кто-то постоянно следил, обеспечивал её работу – нам просто делегировали полномочие, так скажем»*. Стоит отметить, что такое решение помогает решить одну из главных проблем госзакупок информационных систем и технологий – необходимость постоянного перезаключения контракта. Так как за системой необходимо постоянно следить (обеспечивать ее бесперебойную работу,) невозможно по истечении срока контракта отпустить ее «в свободное плавание». К сожалению, часто бывает такое, что по завершении действия контракта «система оказывается нерабочей», и ее нельзя ввести в эксплуатацию – в таких случаях объявляются новые конкурсы, и так по кругу [21, с. 34-35]. Министерство культуры решило проблему с помощью закрепления статуса постоянного оператора за Фондом кино, а с 2021 г. в

сфере закупок появился новый способ – заключение контракта жизненного цикла на обеспечение всего процесса разработки, внедрения, эксплуатации и будущей «утилизации» ИС.

Важно отметить, что с 2014 г. происходило массовое подключение демонстраторов фильмов, кинотеатров и кинотеатральных сетей к ЕАИС. К 2015 г. 100% демонстраторов было подключено к системе, однако процесс подключения не был гладким [17]. Как и любая реформа в существующей структуре, введение ЕАИС сопровождалось сопротивлением изменениям со стороны кинотеатров. Об этом говорили как представители кинотеатров (*«Период был непростой. Много коллег тогда ушли с рынка, выступали против введения системы. Искали в ней минусы»*), так и сотрудники Фонда кино (*«За отсутствие регистрации в системе были и есть сейчас штрафы. Многие в то время под них попали»*). На вопросы о технических, административных или кадровых барьерах со стороны разработчиков было сказано, что *«таких трудностей не было»*. Однако технические проблемы были у кинотеатров – на тот момент цифровизация только начала свой стремительный темп, и во многих местах России не было достаточного программного обеспечения для подключения к ЕАИС. Это также сделало процесс труднее.

Таким образом, история создания ЕАИС показывает, как государство осуществляет борьбу с провалом рынка и, помимо прочего, стремится к регулированию теневого аспекта экономики. Помимо этого, разработка системы соотносится с реализацией ГП «Информационное общество» идеологически. Изначально она создавалась не столько для того, чтобы у

государства была статистика о размере рынка кинопроката, сколько для помощи участникам рынка, которые были обделены информацией о том, сколько людей смотрели их фильмы в кинотеатрах. Следовательно, у них не было достоверной информации о размере выручки, которую они должны были получить. В следующей части статьи будет рассмотрено, как эта идея трансформировалась в современности.

ЕАИС: взгляд на систему со стороны пользователей и оператора

На данный момент к системе подключено 100% демонстраторов, которые ведут официальную деятельность в России. Как ясно из названия, система полностью автоматизирована, исходя из чего у оператора ЕАИС нет дополнительных административных затрат на то, чтобы собирать статистику и отчеты с каждого кинотеатра. Работоспособность системы *«отлично обеспечена»*, и отвечает за нее *«небольшая команда»*. Это значительно упрощает работу Фонду кино и делает кинорынок в России более прозрачным. Отказ от системы не планируется, ее, наоборот планируют только развивать.

Несмотря на это, есть некоторые аспекты, которые система не смогла «вывести из тени», и которые особенно проявились после 24 февраля 2022 г. Как известно, многие крупные кинокомпании (Disney, Sony, Paramount, Warner Bros.) прекратили свой бизнес в России [13], что стало новым стимулом для развития теневого рынка показа «пиратских» копий зарубежных фильмов в кинотеатрах [18]. Такие показы не фиксируются системой, и выручка от проданных билетов идет исключительно кинотеатру. О подобной ситуации рассказали в одном из кинотеатров: *«Мы настроили отдельную страницу в Интернете,*

через которую продавали билеты на нового «Тора», «Топ Ган» и другие фильмы. В ЕАИС никак не фиксировали эти билеты, но и ходили не так часто, ведь мы не могли рекламировать эти фильмы». Сотрудники Фонда кино узнали об этой схеме и сказали, что подобные случаи будут «караться законом» так же, как было и во время внедрения ЕАИС, когда множество кинотеатров не хотели подключаться к системе: *«Про все эти пиратские показы мы знаем и, конечно, без внимания не оставим. Ответственность они понесут обязательно»*.

Еще одним «теневым участком» рынка в данных условиях являются «киноночи» в различных кафе и кино клубах. Такие показы никак не регламентированы, они не регистрируются, а сами организаторы не являются официальными демонстраторами. Часто на показах также демонстрируются фильмы, не получившие прокатное удостоверение в России. Такой аспект не фиксируется системой из-за своей незначительности по денежному обороту – однако в условиях жестких ограничений со стороны западных киностудий риск со стороны таких нелегальных показов беспокоит некоторых представителей кинотеатров, и они хотели бы, чтобы система их также регистрировала. Таким образом, цель – вывести все кинопоказы из «тени» - на данный момент не достигнута на 100%, однако во многом это связано со структурными потрясениями рынка в 2022 г.

Самая важная проблема в прошлом – отсутствие достоверных и надежных данных о кинорынке в России. Исходя из информации онлайн-курса «Эпоха цифрового развития: основы цифровой трансформации», проблема качества данных – одна из ключевых для

российских государственных информационных систем, данные в которых часто «неполные, неактуальные или не дают информации» [9]. Сейчас эта проблема ЕАИС практически полностью нивелирована: в системе можно найти всю основную информацию о рынке кинопроката в России. Например, в системе есть информация о количестве зрителей, об их половозрастной структуре, о том, на какую сумму были проданы билеты. Также в системе можно сравнивать сборы разных фильмов и, более того, их производственные бюджеты. Отдельная страница предоставляет информацию о размерах государственной поддержки отдельных фильмов. Этот раздел был введен не так давно по поручению Министерства культуры РФ. Сотрудники Фонда кино гордятся тем, насколько большой объем данных ЕАИС собирает в автоматическом режиме: *«Наша система во многом уникальна. В других странах подобной автоматизированной системы со статистикой кинопроката просто нет»*.

Несмотря на это, данные, опубликованные в системе, имеют некие ограничения для аналитиков кинорынка и исследователей, которые, например, хотели бы провести комплексный анализ государственной поддержки кинопроизводства или сборов фильмов в России с 2000-х гг. Так как данные за тот период не являются полностью достоверными и актуальными, их нельзя занести в систему «задним числом». Также в системе отсутствует аналитический функционал – можно посмотреть совокупные сборы, например, но нельзя скачать эти данные для самостоятельного анализа в удобном формате (например, в формате Excel). Эта проблема актуальна не только для

ЕАИС, но и для многих других информационных систем в России.

Важным обновлением, произошедшим в системе, стало созданное мобильное приложение [16]. На данный момент к нему подключено более 10 тыс. пользователей [14]. Приложение предоставляет данные о кассовых сборах, количестве зрителей, числе состоявшихся сеансов, рейтингах фильмов. Также мобильная платформа помогает получать оперативную аналитику рынка проката. Пользователи приложения – кинотеатры и кинокомпании – отмечают, что оно *«довольно удобное для того, чтобы следить за рынком в целом»*, однако для отслеживания собственных показателей они используют *«свои корпоративные системы»*.

Исходя из этого, можно перейти к еще одной важной проблеме, которую выделяют пользователи системы – ее неудобность для личного использования. Действительно, ЕАИС является важным инструментом мониторинга рынка и его показателей, и потенциально эту статистику можно использовать при принятии стратегических решений – как на национальном уровне, так и на микроуровне отдельных кинотеатров или кинокомпаний. Однако сейчас, как уже было отмечено ранее, пользователи скорее используют какие-либо собственные системы для отслеживания показателей эффективности. Систему используют как *«инструмент анализа рынка в целом»*, однако, как было отмечено некоторыми респондентами из кинотеатров, она *«является скорее бременем, <...> особенно в современных обстоятельствах»*. Сотрудники Фонда кино обосновали это тем, что у кинотеатров свои системы

интегрированы с 1С, благодаря чему они могут автоматически генерировать различные формы финансовой отчетности. Именно поэтому, по мнению оператора системы, пользователи ЕАИС используют собственные инструменты отслеживания индивидуальных показателей эффективности (прибыль, выручка на проданный билет и т.п.).

Представители государства же не выделили такую сложность. Так, по мнению Министерства культуры РФ, *«проблем в функционировании системы нет»*, что в принципе кажется нереалистичным сценарием, ведь в любой текущей деятельности могут возникать хоть и не большие, но всё же значимые трудности. О таких зонах роста рассказали сотрудники Фонда кино. Так, ими было отмечено, что сейчас система *«не настроена для индивидуальной аналитики»* и в ней нет *«интеграции с API* [прим.: дословная фраза, сказанная респондентом]». По сути, представители Фонда говорили о том, что система отлично работает для государства и собирает всю необходимую для ведомств статистику (в том числе важную для составления отчетов о состоянии киноиндустрии в стране), однако для пользователей она не представляет особого аналитического потенциала.

Еще одна трудность, отмеченная сотрудниками Фонда кино, – строгие рамки закона, в которых действует ЕАИС. Было отмечено, что сейчас, даже если бы разработчики хотели добавить больше возможностей для индивидуальной аналитики пользователями, они не могут этого сделать, так как информация о доходах кинотеатров является конфиденциальной и разглашать ее без их разрешения, а также предоставлять третьим лицам, даже в обобщенном

виде, они не могут. Исходя из этого, развитие системы как инструмента аналитики, а также базы данных для исследователей, строго ограничено, однако в настоящее время сотрудники Фонда стремятся эти ограничения *«пересилить»*. Так, с 2014 г. и по настоящее время Фондом кино было выделено дополнительно 47 млн. руб. на модернизацию и развитие системы [14].

Подобная характеристика – направленность государственной статистики и единых информационных систем не на граждан, а на само государство – очень отчетливо вписывается в современные тренды цифровой трансформации госсектора в России [20, с. 11]. Действительно, после окончания действия ГП «Информационное общество» принцип «максимум выгод – гражданам» ушел на второй план, и теперь разные ведомства стремятся сами обладать большим объемом информации, тем самым увеличивая свой административный вес. Фонд кино и Министерство культуры РФ, хоть и внедряют в ЕАИС множество нововведений, связанных с открытостью данных, на данный момент не смогли достичь оптимального состояния, в котором и граждане могут с максимальным комфортом пользоваться их системой, и они могут оперативно следить за развитием важной для России индустрии. Несмотря на это, Фонд кино «находится в контакте с индустрией» и в будущем планируют только улучшать систему и делать ее более удобной для всех основных стейкхолдеров.

Заключение

Подводя итоги, можно заключить, что история развития Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах продемонстрировала важность контакта

между государством и обществом (в данном случае – с представителями отечественной киноиндустрии) не только в вопросах государственной политики, но и при цифровизации отдельных секторов экономики. Так, если бы представители бизнеса не обратились к государству со своей проблемой и потребностью в контроле за кинопрокатом, подобный провал рынка мог бы существовать еще долго.

Более того, внедрение ЕАИС показало, что использование информационных технологий в экономике и госсекторе является важным драйвером экономического развития. Действительно, благодаря наличию достоверных данных о том, как развивается прокат в России, кинокомпании смогли совершать более обдуманные решения, максимизируя свою прибыль и обладая полной информацией об объемах проданных билетов на свои фильмы.

При появлении потенциального запроса на аналогичную разработку (например, если потребуется единая система сведений о музыкальном стриминге или посещениях музеев), важно учитывать успешный опыт сбора данных ЕАИС и их использования. Действительно, благодаря тому, что данные собираются автоматизировано, через интеграцию кассовых аппаратов кинотеатров с ЕАИС, не возникает вопросов о достоверности данных и их своевременности (данные поступают в систему в течение часа после продажи билетов). В других государственных информационных системах часто случаются проблемы с качеством данных [9], и поэтому опыт автоматизированного сбора может быть очень полезным в будущем.

Однако не стоит забывать о проблемах, которые можно и нужно

предотвратить при потенциальной разработке аналогичной системы. К таким проблемам можно отнести, в зависимости от этапа жизненного цикла информационной системы:

1. Коррупционный риск сговора членов комиссии на этапе оценке заявок, поданных во время проведения открытого конкурса. Эта проблема возможна в любом случае из-за того, что при заключении контракта на разработку систем оптимально использовать именно процедуру конкурса – она помогает прописать качественные критерии к объекту закупки, а не только ценовые. Решить проблему можно с помощью создания независимой комиссии по оценке заявок. Однако это может привести к повышению административных затрат.

2. Административные проблемы при подключении экономических агентов к ЕАИС. Действительно, оператор системы встретился с эффектом сопротивления изменениям, исходя из чего, издержки внедрения ЕАИС в эксплуатацию возросли. Нивелировать этот риск можно с помощью грамотной и своевременной оценки регулирующего воздействия, который может помочь в анализе возможных экономических и социальных эффектов от проводимого институционального изменения.

3. Проблемы, связанные с необходимостью перезаключения контракта на ИТ-разработку после завершения срока предыдущего. Раньше из-за этой проблемы мотивация разработчиков системы к эффективной работе снижалась, так как ее часто переделывали или доделывали после них уже другие победители новой закупки. Сейчас эту проблему можно решить с помощью заключения контракта жизненного цикла [21, с. 34-35] на весь

процесс разработки, внедрения и эксплуатации потенциальной информационной системы.

4. Проблемы, связанные с тем, что данные, представленные в ЕАИС, хоть и являются полными и достоверными, все же представляют большую значимость для государства, чем для отдельных пользователей, чей аналитический функционал в системе ограничен. Решить эту проблему можно только с помощью продуктивного взаимодействия между оператором системы и ее пользователями [20, с. 12-14], а также посредством модернизации функционала ЕАИС с большей ориентацией на нужды граждан, а не государства.

Таким образом, основным аспектом работы ЕАИС, требующим усовершенствования, является ориентация не на интересы общества, а на интересы государства. Это особенно удивительно, так как изначально система создавалась именно по запросу представителей бизнеса (на тот момент не очень крупного) – то есть самого общества, а не государства. Сейчас работа системы вписывается в главные тренды развития не только статистики, но и всей цифровизации госсектора в России. Однако для того, чтобы система была действительно эффективной и могла развиваться, важен диалог с пользователем и ориентация на интересы пользователя, что является одним из ключевых принципов Европейского союза по работе статистических служб с пользователем [20, с. 10]. Сотрудники Фонда кино также осознают важность этого принципа и стремятся его соблюдать, однако они «действуют в строгих рамках закона и государства», и поэтому в данном случае важна не только переориентация одного конкретного

ведомства, а системы в целом. Возможно это или нет – вопрос иного характера, философской дискуссии, которая не является целью настоящей работы, однако ее важность для развития цифровой экономики неоспорима.

Список источников и литературы

I. Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» от 22.08.1996 № 126-ФЗ // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11454/ (дата посещения: 17.11.2022).

2. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200645/ (дата посещения: 17.11.2022).

3. Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/ (дата посещения: 17.11.2022).

4. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" (с изменениями и дополнениями)!» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/184120/> (дата посещения: 17.11.2022).

5. Постановление

Правительства РФ от 18 октября 2010 г. № 837 «О функционировании единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показе фильмов в кинозалах» // Гарант URL: <https://base.garant.ru/199578/> (дата посещения: 17.11.2022).

6. Постановление

Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла (с изменениями и дополнениями)» // Гарант URL: <https://base.garant.ru/70522166/> (дата посещения: 17.11.2022).

7. Постановление

Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество" (с изменениями и дополнениями)» // Гарант URL: <https://base.garant.ru/70644220/> (дата посещения: 17.11.2022).

8. Приказ

Министерства культуры РФ от 13 декабря 2021 г. № 2088 «Об определении оператора единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах» // Официальный сайт Министерства культуры РФ URL: <https://culture.gov.ru/documents/ob-opredelenii-operatora-edinoy-federalnoy-avtomatizirovannoy-informatsionnoy-sistemy-svedeniy-o-pok1412202101/> (дата посещения: 17.11.2022).

II. Интернет-источники

9. Stepik. Онлайн-курс «Эпоха

цифрового развития: основы цифровой трансформации» // Stepik URL: <https://stepik.org/course/65359/info> (дата посещения: 17.11.2022).

10. ЕАИС. История // ЕАИС. О

проекте URL: <https://ekinobilet.fond->

kino.ru/about/history/ (дата посещения: 17.11.2022).

11. ЕИС Закупки. Карточка контракта № 0173100007714000396 // ЕИС Закупки. Реестр контрактов. 15.05.2014 URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=0173100007714000396> (дата посещения: 17.11.2022).

12. ЕИС Закупки. Карточка контракта № 1770585133115000004 // ЕИС Закупки. Реестр контрактов. 16.01.2015 URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=1770585133115000004&contractInfoId=28823270> (дата посещения: 17.11.2022).

13. Кинопоиск. Вместо «Бэтмена» — «Холоп», а «Анна К» заморожена. Что будет с киноиндустрией? // Кинопоиск. Медиа. 05.03.2022 г. URL: <https://www.kinopoisk.ru/media/news/4005904/> (дата посещения: 17.11.2022).

14. Комитет Государственной Думы по культуре. Единая федеральная автоматизированная система сведений о показах фильмов в кинозалах (официальный источник достоверной государственной статистики о рынке кинопроката в России) URL: http://komitet2-3.km.duma.gov.ru/upload/site16/Malyshev_Prezentaciya_EAIS.pdf (дата посещения: 17.11.2022).

15. Коммерсантъ. Государство сочитало электронные билеты. Фонд кино опубликовал первый отчет на основе данных ЕАИС // Коммерсантъ. Киноиндустрия. 18.08.2015 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2790778> (дата посещения: 17.11.2022).

16. Куликова О. В Минкульте презентовали два сервиса ЕАИС //

Бюллетень кинопрокатчика. 21.10.2019 г. URL: https://www.kinometro.ru/news/show/name/eais_new_services_3821 (дата посещения: 17.11.2022).

17. Мухина М. Фонд кино обсудил с кинотеатрами работу ЕАИС // Бюллетень кинопрокатчика. Аналитика. 10.06.2015 г. URL: https://www.kinometro.ru/news/show/name/eais_new_services_3821 (дата посещения: 17.11.2022).

18. РБК. В России начали показывать голливудские фильмы — без разрешения. Кинотеатры «прорубили окно возможностей», чтобы сохранить бизнес // РБК Life. 01.08.2022 г. URL: <https://www.rbc.ru/life/news/62e7a8ef9a7947c24ac0ec44> (дата посещения: 17.11.2022).

19. ТАСС. Путин подписал закон, утверждающий Фонд кино постоянным оператором ЕАИС // ТАСС. 19.07.2018 г. URL: <https://tass.ru/kultura/5388054> (дата посещения: 17.11.2022).

III. Научные работы

20. Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е., Абдрахманова Г.И., Фурсов К.С., Шашнов С.А., Суслов А.Б., Нечаева Е.Г., Оксенойт Г., Рудь В.А., Дементьев В.В. Перспективная модель государственной статистики в цифровую эпоху: доклад к XIX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апреля 2018 г. / Науч. ред.: Л. М. Гохберг. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2018.

21. Жулин А.Б., Дмитриева Н.Е., Клищ Н.Н., Голодникова А.Е., Клименко А.В., Плаксин С.М., Синятуллина Л.Х., Стырин Е.М., Файзиев С.А., Цыганков Д.Б., Артамонов Р.Е., Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Федюнина А.А. Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих / Рук.: А.Б. Жулин, Я.И. Кузьминов. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020.

22. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 442 с.

23. Пичугин Э.А. Кинопрокат в России. Взгляд в будущее // Чистый лист. Табула Раса / под ред. Е.Д. Светозарова. СПб, 2009. 96 с.

24. Стырин Е.М., Дмитриева Е.Д. Государственные цифровые платформы: ключевые особенности и основные сценарии развития: докл. к XXII Апр. междунар. научн. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 32 с.

25. Якобсон Л.И., Колосницына М.Г. Экономика общественного сектора: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2014. 558 с.

CREATING A UNIFIED INFORMATION SYSTEM IN RUSSIA UNDER THE CONDITIONS OF PUBLIC SECTOR DIGITALIZATION: THE EXAMPLE OF UAIS OF STATISTICS ON FILM SCREENINGS IN CINEMA HALLS

Alan Gadzaonov - 4th year student of the Higher School of Economics "State and Municipal Administration"; 8(915)0217755; E-mail: aagadzaonov@edu.hse.ru

Over the recent decades, digital transformation in society has become a commonplace trend all over the world. The introduction of information technologies takes place in all the sectors of the economy, and the public sector is no exception. This paper focuses on the process of development, commissioning and utilizing of a unified information system on the example of the UAIS of statistics about film screenings in cinema halls in Russia. The work examines the following research questions: what difficulties arose at different stages of the UAIS life cycle, and how its development fits into the general trends in the digitalization of the public sector in Russia. To answer these questions, official documents of organizations associated with the system were analyzed, and semi-structured interviews were conducted with employees of stakeholder organizations. According to the results of the study, it was revealed that the initial impetus for the creation of the UAIS was an institutional problem in the film distribution market in Russia, which had to be leveled with the help of cooperation between the state and business. In the future, the system became a more “centralized” aggregator of statistics in the field of film distribution, which is of great value to the state itself. Based on the obtained results, recommendations for policy-makers on using the experience of developing the considered system with the possible creation of similar products in the future were formulated.

Keywords:

digitalization of the public sector, information technologies in the public sector, problems of state statistics, film market statistics, UIS, qualitative research