

УДК 338.2
<http://doi.org/10.35854/1998-1627-2024-10-1267-1273>

Государственная политика в сфере цифровизации как инструмент стимулирования экономического роста

Андрей Владимирович Кениг

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия,
1590904@mail.ru

Аннотация

Цель. Сформировать подход к управлению процессом цифровизации экономики с использованием элементов системного подхода в рамках реализации государственной политики в сфере регулирования применения информационно-коммуникационных технологий.

Задачи. Выявить периодизацию и определить элементы государственной политики в сфере информационно-коммуникационных технологий, корректное применение которых позволяет обеспечить максимальный эффект от реализуемых мероприятий и получить достоверные данные о прогрессе достижения стратегических целей в сфере развития цифровой экономики.

Методология. Вопросы адаптации государственной политики в сфере разработки и применения информационно-коммуникационных технологий к целям, поставленным в рамках принятых документов стратегического планирования и современным вызовам, исследованы на основе системного, риск-ориентированного, логико-структурного подходов научного познания. Использованы также общенаучные методы анализа, синтеза и классификации.

Результаты. Применение системного подхода к реализации государственной политики в сфере разработки и использования информационно-коммуникационных технологий позволяет обеспечить управление цифровизацией различных сфер деятельности России как единой системой, включающей в себя организационно-распорядительные и координирующие органы. Действия таких органов должны быть направлены на разработку и реализацию стратегий, концепций программ в сфере цифровизации, формирование сбалансированной системы нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы цифровизации, контроль исполнителей, отвечающих за исполнение мероприятий, развитие системы мониторинга и контроля достижения поставленных целей на основе сбора данных о выполнении целевых показателей. Системный подход дает возможность сформировать многоуровневую систему целей и показателей с использованием методологии SMART, позволяющую оценить прогресс их достижения в ходе реализации мероприятий на базе объективных данных мониторинга; разрабатывать мероприятия, направленные на достижение ряда целей.

Выводы. В процессе исследования установлено несовершенство целеполагания в изученной предметной области. Различные стратегии и иные документы, ориентированные на развитие информатизации и цифровизации в Российской Федерации (РФ), лишь декларируют достижение целей, связанных со стимулированием экономического роста. Корректное формирование системы целей и показателей реализации государственной политики в сфере цифровизации на базе системного подхода позволит осуществлять мониторинг достижения целей и анализ эффективности проводимых мероприятий, оценивать влияние государственной политики на экономическую систему на основе получаемых данных статистики.

Ключевые слова: цифровизация, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), цифровая экономика, государственная политика, информационное общество, экономический рост

Для цитирования: Кениг А. В. Государственная политика в сфере цифровизации как инструмент стимулирования экономического роста // *Экономика и управление*. 2024. Т. 30. № 10. С. 1267–1273. <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2024-10-1267-1273>

© Кениг А. В., 2024

State policy on digitalization as a tool for stimulating economic growth

Andrey V. Kenig

St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia, 1590904@mail.ru

Abstract

Aim. This study aims to develop an approach to managing the digitalization process in the economy by applying elements of a systemic approach to state policy in regulating the use of information and communication technologies.

Objectives. The work seeks to identify key phases in the development of state policy on information and communication technologies and determine policy elements that, when correctly applied, maximize the impact of implemented measures and provide reliable data on progress toward strategic goals in digital economy development.

Methods. The issues of adapting state policy in development and application of information and communication technologies to the goals set within the adopted strategic planning documents and modern challenges are studied based on a systemic, risk-oriented, and logical-structural approaches to scientific knowledge. General scientific methods of analysis, synthesis and classification are also used.

Results. The use of a systems approach to the implementation of state policy in the field of development and use of information and communication technologies allows for the management of digitalization of various fields of activity in Russia as a single system that includes organizational, administrative and coordinating bodies. The actions of such bodies are aimed at development and implementation of strategies, concepts of the programs in the field of digitalization, formation of a balanced system of normative legal acts governing digitalization issues, control of performers responsible for the implementation of activities, development of a system of monitoring and control over the achievement of goals based on the collection of data on the implementation of target indicators. A systems approach enables to form a multi-level system of goals and indicators using the SMART methodology, which can be used to assess the progress of their achievement during the implementation of activities based on objective monitoring data; develop activities aimed at achieving a number of goals.

Conclusions. The study identifies shortcomings in goal-setting within the examined subject field. Various strategies and other documents aimed at the development of informatization and digitalization in Russia only declare the achievement of goals related to stimulating economic growth. Correct formation of the system of goals and indicators for the implementation of state policy in the field of digitalization based on a systems approach will allow monitoring the achievement of goals and analyzing the effectiveness of the measures taken, assessing the impact of state policy on the economic system based on statistical data obtained.

Keywords: digitalization, information and communication technologies (ICT), digital economy, state policy, information society, economic growth

For citation: Kenig A.V. State policy on digitalization as a tool for stimulating economic growth. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2024;30(10):1267-1273. (In Russ.). <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2024-10-1267-1273>

Введение

В течение последних десятилетий научно-технический прогресс оказывает все более возрастающее влияние на экономическую систему [1]. Возникновение новых и стремительное развитие существующих информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), наряду с новыми возможностями, порождают дополнительные проблемы, а также способствуют реализации рисков, проявление которых ранее было невозможным ввиду отсутствия соответствующих условий и факторов.

Активное проникновение ИКТ во все сферы деятельности экономических субъектов достигло такого масштаба [2; 3; 4], что становится критически важным полноценное участие государства в управлении процессом их дальнейшего развития и использования путем определения приоритетов исследований и разработок, стимулирования развития наиболее значимых технологий, нормативного регулирования отношений, возникающих в ходе обращения с данными в цифровом виде и информацией, развития и эксплуатации информационно-коммуникационной инфраструктуры, разработки

и применения программного обеспечения, в том числе в целях импортозамещения.

В современной России формирование и реализация политики в сфере ИКТ осуществляется через принятие и организацию исполнения комплекса государственных стратегий и программ, которые необходимо развивать и трансформировать с учетом появления новых технологических, социально-экономических и общественно-политических факторов.

Формирование основ государственной политики в сфере ИКТ

Государственная политика управления развитием сферы ИКТ с начала 90-х гг. XX в. по настоящее время претерпела значительные изменения. В соответствии с решением Президента РФ от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694 разработана Концепция формирования и развития информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, которая объединила в себе ряд действующих в указанный период нормативных актов, регулирующих отдельные вопросы информационного развития страны.

На начальном этапе главной целью было формирование единого информационного пространства России. Достижение этой цели планировали осуществить путем формирования основ правового регулирования в сфере информатизации, создания базовой информационно-телекоммуникационной и организационно-регулирующей инфраструктуры для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти различных уровней и взаимодействия органов государственной власти и граждан. Концепция предполагала, что за счет внедрения цифровых технологий произойдет в том числе повышение эффективности общественного производства. Вместе с тем в Концепции не было указано, какие именно параметры эффективности приняты для определения эффекта от ее реализации, не определено, за счет появления либо трансформации каких факторов должна увеличиться эффективность общественного производства.

Фактически в данном документе, который носил пионерный характер, сделан акцент на удовлетворении в первую очередь потребностей страны в получении современных инструментов, технологий управления го-

сударством на цифровой основе и развитой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры с созданием ведомственных информационных ресурсов. Это следует из формулировки задач, решение которых направлено на реализацию Концепции. Иные аспекты, связанные с развитием экономической системы России, в данном документе не рассмотрены.

На рубеже 2000-х гг. Правительством РФ утвержден очередной документ государственной политики в сфере ИКТ, в частности Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002–2010)», на основании постановления от 28 января 2002 г. № 65. В первом варианте Программы, принятом в 2002 г., обоснование не содержало в четком виде оценки влияния цифровизации на рост российской экономики. Вместе с тем указана ключевая роль применения ИКТ в повышении конкурентоспособности экономики.

Описание решаемой проблемы включало в себя ряд обобщающих утверждений о существовании в указанный период факторов, препятствующих развитию отрасли ИКТ и внедрению цифровых технологий в различные сферы экономики. Среди таких факторов — несовершенство нормативной базы для регулирования вопросов, связанных с цифровизацией, ограниченные возможности ИКТ-инфраструктуры, недостаточное количество и низкая квалификация кадров в этой сфере, невысокий уровень проникновения ИКТ в процессы взаимодействия органов власти, граждан и субъектов бизнеса.

Целеполагание Программы осуществлялось на основе утверждения о том, что ее результатом должно стать в том числе повышение эффективности функционирования экономики за счет массового внедрения ИКТ. Характеристика ситуации, приведенная в редакции 2002 г., в целом повторяет описание проблемы в Концепции 1995 г. и не содержит оценки достигнутых результатов от реализации ее мероприятий. Это не позволяет оценить эффект от реализации государственной политики за предшествующие годы.

В числе приоритетных целей ФЦП «Электронная Россия» в редакции 2002 г. поставлена и такая цель, как «повышение эффективности функционирования экономики». Анализ запланированного эффекта от реализации мероприятий Программы не дает возможности достоверно оценить

масштаб их влияния на экономику. Задачи, которые решали в рамках этой Программы, предусматривали, как и ранее, совершенствование нормативной базы в сфере ИКТ, повышение эффективности взаимодействия органов власти с гражданами и между собой, развитие ИКТ-инфраструктуры и обеспечение массового доступа граждан к информационным ресурсам, развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли.

К нововведениям следует отнести развитие электронной торговли, в основном через формирование информационных ресурсов поддержки государственных и муниципальных закупок. Логичным будет предположить, что эффект может быть достигнут и за счет снижения транзакционных издержек и трудозатрат субъектов бизнеса при взаимодействии с государством и между собой. Но необходимо учитывать расходы участников взаимодействия на приобретение и содержание ИКТ-инфраструктуры, включая программные средства. Какие-либо показатели, характеризующие влияние указанных факторов на субъекты экономической деятельности, в данной редакции Программы отсутствовали.

ФЦП «Электронная Россия» в редакции 2010 г. претерпела существенные изменения. В Программе приведено описание результатов реализации мероприятий за предыдущие годы. Анализ показывает, что в финале реализации Программа сведена к решению задачи по формированию электронного правительства, созданию и развитию инструментов и инфраструктуры взаимодействия органов государственной власти с субъектами бизнеса и гражданами. Задачи, направленные на достижение цели «повышения эффективности функционирования экономики», в рамках Программы не решались.

На завершающем этапе реализации Программы в 2010 г. комплекс решаемых задач направлен на развитие инфраструктуры поддержки государственного управления, развитие системы электронного правительства и создание условий для оказания государственных услуг в электронном виде. Одним из новых и важных направлений стало формирование региональных программ развития ИКТ. Цели, направленные на развитие экономики России в исследуемый период, в Программе не указаны.

На завершающем этапе реализации ФЦП «Электронная Россия» произошло принятие

ряда нормативных документов, определяющих дальнейшее развитие государственной политики в сфере ИКТ. В их числе — Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 7 февраля 2008 г. Одна из целей Стратегии — развитие экономической сферы жизни общества на основе использования ИКТ. Формулировка цели не дает понимания того, какое содержание заложено в понятие «развитие экономической сферы», каким образом реализация Стратегии должна была повлиять на экономику России.

Для достижения поставленных целей среди основных задач, которые напрямую можно отнести к содействию развитию экономики, указаны следующие: развитие экономики на базе использования ИКТ; поддержка отечественных производителей продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; содействие развитию международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий. Для решения этих задач государство приняло на себя обязательства по обеспечению нормативного регулирования сферы ИКТ, созданию условий для разработки и внедрения ИКТ, ввело ряд контрольных показателей развития информационного общества. К показателям развития сферы экономики можно отнести долю отечественных товаров и услуг в объеме внутреннего рынка ИКТ (более 50 %); рост объема инвестиций в использование ИКТ в национальной экономике по сравнению с 2007 г. (не менее чем в два с половиной раза); долю исследований и разработок в сфере ИКТ в общем объеме научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, осуществляемых за счет всех источников финансирования (к 2010 г. не менее 15 %, к 2015 г. — 30 %).

Утвержденные Правительством РФ показатели исполнения Стратегии характеризуют процесс развития отрасли ИКТ. Все три показателя связаны с подготовкой и выводом на рынок отечественных разработок, что подразумевает длительный срок реализации инновационных проектов. Результативность и эффективность их для экономики в целом труднопредсказуема. Можно утверждать, что Стратегия направлена на развитие отрасли ИКТ, а развитие экономики будет измеряться вкладом указанной отрасли в рост валового внутреннего продукта (ВВП).

Современная государственная политика в сфере ИКТ

Началом современного этапа развития государственной политики в сфере ИКТ можно считать утверждение в 2014 г. Государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020)» согласно постановлению Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313. В первой редакции Программы 2014 г. ее целью заявлено «повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий».

Эта цель сформулирована в соответствии с приоритетами, которые определены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Стратегией развития информационного общества в России, утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212; Стратегией инновационного развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, а также Стратегией развития отрасли информационных технологий в России на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

Достижение поставленной цели запланировано путем реализации основных задач в рамках таких приоритетов, как развитие отрасли ИКТ, информатизация важнейших отраслей экономики, расширение использования ИКТ при оказании государственных и муниципальных услуг, развитие региональной автоматизации, обеспечение доступа граждан к медиасреде. 39 показателей (индикаторов) Программы разделены на группы по следующим направлениям: общие индикаторы Программы (1–6), ИКТ-инфраструктура (7–16), формирование информационной среды (17–19), информационная безопасность (20–23), информационное государство (24–27), развитие телерадиовещания (28–39).

Анализ совокупности целей, показателей и направлений реализации Программы версии 2014 г. показывает, что в процессе целеполагания рассмотрены вопросы узконаправленного характера относительно развития отрасли ИКТ и продолжения развития инфраструктуры электронного правительства. Экономические аспекты госу-

дарственной политики информатизации в Программу на данном этапе не включены.

Существенное изменение содержания Программы осуществлено в 2022 г. Перечень целей, связанных с экономической сферой, откорректирован, в него включено достижение стопроцентной «цифровой зрелости» (это понятие не имеет однозначного толкования в нормативных документах) ключевых отраслей экономики. Соответственно, сформулирована задача по достижению этого показателя. Дополнительно предусмотрено значительное «увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий». Достижение этой цели запланировано в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В обоснование поставленных в Программе целей приведена аналитическая информация о росте отрасли ИКТ. Но аналитические данные, на основании которых можно сделать вывод об эффекте от реализации уже выполненных и планируемых мероприятий относительно экономики в целом, не отражены. Ранее постановлением Правительства РФ от 9 ноября 2021 г. № 1922 из Программы исключено Приложение 1, содержащее основные показатели (индикаторы) реализации Программы. Это не позволяет при подведении итогов ее осуществления определить, в какой мере достигнуты поставленные цели. В результате, по нашему мнению, Программа в современном ее варианте, в контексте вопросов о развитии экономики на основе цифровизации, представляет собой совокупность декларативных утверждений о намерениях.

В дополнение к принятым нормативным актам, регулирующим процесс реализации государственной политики в сфере цифровизации, Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. В ней данные в цифровом виде указаны в качестве ключевого фактора производства в современной экономике, формирование «цифровой экономики» включено в число национальных приоритетов.

Стратегией предусмотрена разработка Правительством РФ единого перечня показателей мониторинга и плана ее реализации, которые сегодня в виде нормативно-правового акта отсутствуют. Деятельность

по реализации Стратегии фрагментирована и распределена Правительством РФ по подведомственности между министерствами и ведомствами, которые разрабатывают и подают на утверждение в Правительство РФ ведомственные программы и стратегии по своим направлениям. В результате такого подхода разработаны и приняты десятки федеральных ведомственных и региональных программ, регулирующих государственную политику в сфере цифровизации, условно объединенных Стратегией, но не имеющих единого механизма управления.

Паспортом национального проекта национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрено достижение таких целей, как:

1. Увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в ВВП страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 г.

2. Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств.

3. Использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Анализ содержания целей, основных и дополнительных показателей говорит о том, что национальный проект направлен в первую очередь на развитие отрасли ИКТ, информационной инфраструктуры и развитие цифровизации взаимодействия органов власти, субъектов бизнеса и граждан. Это было в приоритете при реализации предшествующих программ и стратегий. Оценка эффекта от использования ИКТ в ведущих отраслях российской экономики, как и ранее, не приведена.

Выводы

По итогам выполненного анализа содержания документов, регулирующих реализацию государственной политики в сфере цифровизации, можно заключить, что в процессе разработки и утверждения стратегий, концепций, программ назначение показателей (индикаторов) осуществляется некорректно, указанные в документах показатели не позволяют достоверно оценить достижение поставленных целей и измерить полученный

эффект роста либо развития экономики от реализации мероприятий цифровизации.

В ряде программ при формулировке цели указана такая характеристика, как «эффективность экономики». При этом не разъяснено, о каких параметрах эффективности идет речь. Упоминается и понятие «цифровая зрелость», не имеющее однозначной трактовки. Сформулированные таким образом цели носят абстрактный характер, который не позволяет корректно назначить показатели и оценить прогресс их достижения. Экономический эффект от реализации мероприятий сужен до вклада отрасли ИКТ в рост ВВП. Но остаются вне поля зрения при целеполагании эффекты от цифровизации, связанные с факторами производства, от развития которых зависит рост российской экономики в целом, что приобретает особое значение в кризисных условиях [5].

Приоритетами, как правило, являются инфраструктурные вопросы, нормативное регулирование, обеспечение деятельности органов власти и развитие отрасли ИКТ. Сложившаяся к настоящему времени ситуация не способствует обеспечению системности при реализации государственной политики развития экономики с использованием информационных технологий. В дополнение к данной ситуации укажем, что принятые на различном уровне и различными органами власти десятки стратегий, концепций, мероприятий не включены в единую систему, не имеют целей и показателей, сформированных в рамках единого подхода, что не дает возможности получить представление о происходящем в сфере цифровизации экономики в целом и обеспечить управляемость, целенаправленность, системность политики в рамках страны.

С учетом значительного объема выделяемых средств на реализацию мероприятий обеспечение их расходования с понятным эффектом для экономики становится одной из главных задач. Сегодня, по нашему мнению, целесообразно выполнить положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 относительно разработки единого плана реализации и принятия комплекса целевых показателей с использованием методологии SMART, позволяющих получить в любой момент понимание прогресса достижения целей и произвести оценку эффективности проводимых мероприятий.

Список источников

1. Вертакова Ю. В., Алпеева Е. А., Рябцева И. Ф. Прогресс и инновации: анализ системной взаимообусловленности: монография. М.: ИНФРА-М, 2013. 137 с.

2. Кениг А. В. Цифровая экономика и ее влияние на экономический рост: российские и глобальные тенденции // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2022. № 4. С. 10–14.

3. Кластеризация цифровой экономики: теория и практика: монография / И. В. Асланова, А. В. Бабкин, О. Г. Блажевич [и др.]. СПб.: Политех-Пресс, 2020. 807 с.

4. Публичное управление в условиях цифровой глобализации: монография / Авдеева И. Л., Головина Т. А., Парахина Л. В. [и др.]. Орел: Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 268 с.

5. Плотников В. А. Глобальные проблемы социально-экономического развития и нейтрализации рисков экономической безопасности периода экономического кризиса // Экономика и управление. 2009. № 3S6. С. 12–16.

References

1. Vertakova Yu.V., Alpeeva E.A., Ryabtseva I.F. Progress and innovation: An analysis of systemic interdependence. Moscow: INFRA-M; 2013. 137 p. (In Russ.).

2. Kenig A.V. Digital economy and its impact on economic growth: Russian and global trends. *Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii*. 2022;(4):10-14. (In Russ.).

3. Aslanova I.V., Babkin A.V., Blazhevich O.G., et al. Clustering of the digital economy: Theory and practice. St. Petersburg: Polytech-Press; 2020. 807 p. (In Russ.).

4. Avdeeva I.L., Golovina T.A., Parakhina L.V., et al. Public administration in the context of digital globalization. Orel: Central Russian Institute of Management –branch of RANEPA; 2020. 268 p. (In Russ.).

5. Plotnikov V.A. Global problems of socio-economic development and neutralization of economic security risks during the economic crisis. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2009;(3S6):12-16. (In Russ.).

Сведения об авторе

Андрей Владимирович Кениг
аспирант
Санкт-Петербургский государственный
экономический университет
191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21

Поступила в редакцию 23.09.2024
Прошла рецензирование 15.10.2024
Подписана в печать 05.11.2024

Information about the author

Andrey V. Kenig
postgraduate student
St. Petersburg State University of Economics
21 Sadovaya st., St. Petersburg 191023, Russia

Received 23.09.2024
Revised 15.10.2024
Accepted 05.11.2024

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest related to the publication of this article.