

УДК 007

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУРАХ НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ РОСПОТРЕБНАДЗОРА ПО ЧУКОТСКОМУ АВТОНОМНОМУ ОКРУГУ

Е.М. Ниненко, А.С. Пакишвер

Чукотский филиал СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Анадырь,
Российская Федерация

В статье рассматриваются основные понятия и проблематика в проведении стратегии цифровизации и внедрения сервисов в государственных надзорных учреждениях как на примере Управления Роспотребнадзора по Чукотскому автономному округу, так и в общих масштабах на уровне федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Используются методы исследования такие, как анализ, сравнение, описание и другие. Рассмотрены проблемы фрагментации сервисов, их неупорядоченность, технические сложности, роль и участие государственных работников в цифровых системах, а также предложения путей решения сложившихся проблем и внесения корректировок для более эффективной работы сервисов и дальнейшего проведения стратегии цифровизации Российской Федерации.

***Ключевые слова:** цифровизация; информация и информатизация; информационные системы; внедрение и функционирование; государственные сервисы; государственное управление*

PROBLEMS OF DIGITALIZATION IN STATE STRUCTURES ON THE EXAMPLE OF THE ROSPOTREBNADZOR DEPARTMENT IN THE CHUKOTKA AUTONOMOUS OKRUG

E.M. Ninenko, A.S. Pakshver

North-Eastern University named after M.K. Ammosov,
Chukotka branch, Anadyr, Russian Federation

The article discusses the basic concepts and problems in the implementation of the digitalization strategy and the introduction of services in state

supervisory institutions, both on the example of the Rospotrebnadzor Department in the Chukotka autonomous okrug, and on a general scale at the level of federal executive authorities of the Russian Federation. Research methods such as analysis, comparison, description and others were used. The problems of fragmentation of services, their disorder, technical difficulties, the role and participation of government workers in digital systems, as well as proposals for ways to solve existing problems and make adjustments for more efficient operation of services and further implementation of the digitalization strategy of the Russian Federation are considered.

Keywords: *digitalization; information and informatization; information systems; implementation and functioning; government services; public administration*

Для осуществления качественного внедрения цифровых и информационно-коммуникационных технологий в экономику, делающих возможным снижение стоимости услуг, как государственных, так и коммерческих, уменьшения сроков исполнения, исключения или минимизации ошибок человеческого фактора, усиления борьбы с коррупцией и увеличения уровня жизни, а также комфорта граждан, правительство Российской Федерации проводит политику цифровизации экономики и управления страны^[1]. Последствия внедрения цифровых технологий ощущаются на всех уровнях государственного устройства, в том числе в области государственного и муниципального контроле (надзоре).

Обширная область осуществления контрольной (надзорной) деятельности подразумевает тесное взаимодействие как с населением Российской Федерации, так и с иными Федеральными службами, государственными структурами, а также и с собственной Федеральной службой на всех её уровнях организации. Это в свою очередь предполагает огромный объём циркуляции входящих и исходящих запросов (как межведомственных, так и гражданских), увеличивающийся поток служебной информации (возбуждение/ведение/закрытие дел, постоянную разработку рекомендаций, прогнозирование и отчётность вышестоящие и иные инстанции). Взаимодействие между большей частью различных элементов в Рос-

сийской Федерации, будь то отдельно взятый гражданин, юридическое лицо или целая государственная структура – все эти части прочно связаны между собой на уровне передачи информации. Это может быть отдельно взятое электронное письмо или оставленная заявка на одном из информационных порталов, а может быть целый защищённый канал связи для постоянной передачи документации, телемоста или иной формы информационного взаимодействия.

Всё вышеперечисленное – это лишь малая часть от проводимой в Российской Федерации государственной программы цифрового развития страны. Уже на момент 2023 года заметны внутренние изменения в развитии некоторых аспектах государства. Например, происходит активное избавление от бумажного документооборота между всеми элементами государственного взаимодействия^[2]. Некоторые запросы и услуги для физических, юридических (коммерческих, некоммерческих и государственных) лиц не требуют физического присутствия в тех или иных государственных учреждениях, есть возможность совершить операцию или действие дистанционно. Также из-за этого автоматически исключаются такие насущные проблемы, как скорость проводимых запросов/обращений, невозможность потерять документацию на стадии её отправки, движения в пути и получения. Либо исключаются, либо значительно минимизируются бюрократические издержки, а также вероятность непрофессиональной обработки информации отдельными специалистами. В иных случаях благодаря возможности подачи запросов дистанционно, исключаются некоторые ситуации коррупционной направленности (цифровая структура следует чётким правилам и критериям работы, регулируемая нормативными актами Российской Федерации). Все взаимодействия переходят в рамки функционирования сервисов и так называемых суперсервисов, благодаря чему появились такие направленные на общегражданский сектор проекты, как Госуслуги^[3] и формат взаимодействия «одно окно»^[4]. Естественным следующим шагом стало возникновение аналогичных государственных сервисов для межведомственного взаимодействия, например, портал государствен-

ной службы <https://gossluzhba.gov.ru/>, портал налоговой службы <https://service.nalog.ru/>, портал Генеральной прокуратуры по контрольным (надзорным) и профилактическим мероприятиям <https://proverki.gov.ru/>, а так же ещё довольно внушительный список прочих сетевых ресурсов и порталов.

Одновременно с процессами появления сервисов и суперсервисов, как сопровождающий и неотъемлемый элемент цифровизации является техническая и программная поддержка, дающая возможность осуществления проектов по сервисному и суперсервисному взаимодействию. В виду сложной международной геополитической обстановки, а также для обеспечения технической независимости и цифровой безопасности, правительством предпринимаются действия, направленные на диверсификацию поставок компьютерной техники и программного обеспечения. В отдельных наукоёмких отраслях, связанных с элементами цифровизации (на самом деле не только с ней, рамки потребностей гораздо шире) предпринимаются попытки налаживания либо полностью замкнутого/самодостаточного цикла производства, либо максимальной локализации и диверсификации из соображения безопасности и сохранения технической независимости государства в критически значимых местах управления и функционирования^[5].

Обратной стороной текущих процессов проведения цифровизации является целый ряд проблем связанных с сильной фрагментацией сервисов, возникновению избыточного количества дублирующих функций и баз данных, отсутствие настоящей централизации и синхронизации данных на общегосударственном уровне (а при альтернативном подходе децентрализации хранения и обработки данных нет общего единого формата и метода обработки / хранения данных). Так же отдельной проблемой является возросшая нагрузка на персонал, который так или иначе взаимодействует с разного рода информационными системами. На примере Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Чукотскому автономному округу можно привести некоторые конкретные примеры накопившихся организационно-технических проблем, появившихся в

следствии не до конца продуманных этапов проведения государственной цифровизации Российской Федерации. Примеры несут довольно универсальную смысловую нагрузку, имеют большую степень масштабируемости на местные и федеральные уровни взаимодействий, а также на надзорные иные органы государственной власти.

1) Специфика Управления Роспотребнадзора по Чукотскому АО в сфере цифровизации.

Необходимо отметить то, что такой субъект как Чукотский автономный округ имеет ряд специфических особенностей в сравнении с другими субъектами Российской Федерации. Это и соотношение большой площади региона к малой численности и плотности местного населения, специфика транспортного сообщения, а также особенности в сетевых коммуникациях, которые до 2023 года были малопригодными для осуществления цифровизационного перехода – даже сейчас, на момент написания научно-исследовательской работы, инфраструктура региона остаётся очень уязвимой в своей устойчивости. Здесь необходимо дать уточнение – проблемы региона частично являются уникальными, однако, основная масса сложностей присуща многим сферам осуществления государственным видам деятельности.

2) Отсутствие стандартов единообразия по хранению и обмену данными при межведомственных взаимодействиях.

Первое и самое основное – это наличие огромного количества созданных сервисов для обслуживания перехода к цифровизации, и отсутствия единой стандартизации. При наличии большого количества различных государственных структур и ведомств практически отсутствует цифровое и автоматизированное взаимодействие между собой. Например, существует целый набор модулей Единой информационно-аналитической системы (ЕИАС) Роспотребнадзора, где заносятся данные и результаты тех или иных производственных мероприятий службы, однако, при межведомственном взаимодействии, например, с Прокуратурой, данные о проведён-

ных надзорных мероприятиях в рамках Роспотребнадзора передаются, по сути, в ручном режиме силами ответственных специалистов. Это говорит как о явном отсутствии единой используемой базы данных, так и об отсутствии элементарных стандартов обмена уже готовых к обработке данных. Фактически такое взаимодействие ничем не отличается от бумажного документооборота, за исключением отсутствия самой бумаги.

3) Большая фрагментация сервисов, их количественный переизбыток.

Наличие большого числа несвязанных между собой разработчиков сервисов. На момент второй половины 2023 года многие государственные структуры и службы взяли в качестве инструмента обработки информации тот или иной сервис, предназначенный для сбора и подготовки информации^[7]. Помимо описанной выше проблемы об отсутствии монолитной общей структуры базы данных, а также отсутствия единой стандартизации хранения и передачи этих данных, существует нарастающая проблема в увеличении количества разнородных сервисов обработки данных. С течением развития сервисов возрастает нагрузка на исполнителей, которые работают в ручном режиме передачи межведомственных данных. В первую очередь это физически занимает определённое количество времени – одну и ту же информацию нужно передать сначала в виде отчёта в Центральный Аппарат Роспотребнадзора, далее ту же информацию нужно направить через заполнение веб-форм в Прокуратуру, после этого часть информации продублировать в МВД и т.д. Список адресатов постоянно меняется в зависимости от проделанной производственной работы (отчётность, статистика, проведение надзорных мероприятий).

4) Влияние импортозамещения, неучтённые технические сложности.

Отдельного упоминания требует ситуация с импортозамещением в процессе цифровизации. С 2015 года утверждены и опубликованы Правила формирования реестра постановлением Пра-

вительства от 16 ноября 2015 года № 1236^[6], вводящее с 1 января 2016 года ограничение для государственных заказчиков на закупку ПО, отсутствующее в реестре.

Принимая во внимание обязательные условия в выборе поставщиков программного и аппаратного обеспечения, а так же специфику Чукотского автономного округа (сложности и дороговизна доставки габаритных и/или тяжёлых грузов), малое количество штатного персонала УРПН по ЧАО, высокие затраты на содержание и ведение деятельности организации – всё это в совокупности накладывает серьёзные ограничения в скорости модернизации/переоборудовании и интеграции инфраструктуры организации в общий темп цифровизации Российской Федерации. Это и количество сертифицированных для допуска к работе рабочих мест, и скорость работы оборудования, его безотказность, устойчивость/бесперебойность работы и т.д.

5) Общий уровень подготовки специалистов.

Подготовка специалистов к работе с госсервисами (их использование и/или обслуживание в рамках цифровизации) является суммирующим требованием с учётом имеющихся проблем. Процессы реформирования при продвижении цифровизации провоцируют фоновое наращивание нагрузок на участвующих в исполнительной работе госслужащих. При общем ускорении и упрощении административных процессов производства, из-за неидеальности этапов проведения цифровизации происходит усложнение отдельных частных случаев исполнения служебных обязанностей. Вышеперечисленные проблемы наслаиваются между собой, создавая «вал» из фронта проблем. Немаловажную роль играет общий уровень подготовки специалистов, а также их способность к обучению, потому что процесс цифровизации подразумевает овладение новыми навыками работы в постоянно меняющейся среде. Специалисты старшего поколения в таких условиях часто бывают малоинтересованы в изменении своих рабочих привычек, будь то необходимость работы в новом программном обеспечении, или же изменение процесса проведения производственных мероприятий.

На данный момент времени уже довольно продолжительное время законодательно прописаны все необходимые юридические аспекты для межведомственного взаимодействия. Непродуманной остаётся техническая сторона взаимодействия. Как правило обеспечением необходимой структурой, а также разработкой технического задания оснащения и функционирования возлагается непосредственно на каждый государственный орган отдельно. Единая разработка данных стандартов в первую очередь освободила бы человеческие ресурсы специалистов, или сократило бы трудовую нагрузку, исключив этап «ручного» переноса информации и сведений из ведомства в ведомство. Данный шаг ускорит предоставление услуг населению, за счёт появления внесённых данных автоматически во всех государственных инстанциях.

Следующим шагом стоило бы сократить фрагментизацию сервисов, обеспечив их разработку по единым стандартам графически и функционально. Довольно интересным смотрелось бы решение создания клиент-серверного обслуживания для госслужащих. Единое приложение с открытыми модулями работы, которые соответствуют должностным обязанностям работника.

Решение ценового вопроса по импортозамещению.

1) Когда главный административный аппарат ведомства полностью забирает планирование финансирования на себя, и в итоге по естественным причинам не удовлетворяет потребности всей структуры сверху вниз (потому что невозможно посчитать каждую скрепочку к покупке).

2) Другая крайность возникает при финансовом планировании в случае, когда оно полностью отдаётся структурным подразделениям, которые довольно часто выходят за рамки финансовых возможностей всего аппарата, после чего наступает закономерный отказ в бюджете или его сильное секвестирование.

Хорошим вариантом был бы комбинированный подход, когда в административных аппаратах есть прямое понимание размеров своих структур, позволяющее примерно сверстать бюджет, который для корректировок спускали бы в нижестоящие структуры. При таком подходе перекрёстно исключаются недостатки обоих

типов финансового управления. Это очень актуально в ситуациях отдалённых и труднодоступных регионов, в том числе и по Чукотскому автономному округу, с его проблематикой доставки тяжёлых и габаритных грузов (оборудование).

Не менее важно уделять внимание обучению работников.

Список литературы

1. Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/>
2. Официальный сайт Президента России. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45466>
3. ФЗ № 65-ФЗ от 06.04.2011 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140498>
4. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2023 г. N 544. <http://government.ru/docs/all/146999/>
5. Постановление правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности». <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305300050?ysclid=lpb3uf2rnf14342511>
6. Постановление от 16 ноября 2015 года №1236. <http://government.ru/docs/20650/>
7. Каталог государственных сайтов. <https://gosbar.gosuslugi.ru/ru/>

References

1. Official website of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/>
2. Official website of the President of Russia. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45466>
3. Federal Law No. 65-FZ of 06.04.2011 “On Organization of Provision of State and Municipal Services”. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140498>.

4. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 5, 2023 N 544. <http://government.ru/docs/all/146999/>
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 328 “On Approval of the State Program of the Russian Federation “Development of Industry and Increase of its Competitiveness”. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305300050?ysclid=lpb3uf2rnf14342511>
6. Resolution No. 1236 of November 16, 2015. <http://government.ru/docs/20650/>
7. Catalog of government websites. <https://gosbar.gosuslugi.ru/ru/>