
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.24

ББК 65.050

DOI 10.22394/1682-2358-2024-4-4-13

М.А. Gnedkova, Research Intern at the Laboratory of Human-Centeredness and Leadership Practices at the Institute of Public Administration and Governance of the National Research University Higher School of Economics

IMPROVING STRATEGIC PLANNING OF DIGITAL TRANSFORMATION IN THE SPHERE OF TRANSPORTATION AND LOGISTICS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Approaches to the definition of digital transformation in the context of the realization of national development goals of the Russian Federation are considered. On the example of the transportation sector the problems of content of strategies for digital transformation of regions are outlined and actual directions of implementation by public authorities of strategic planning of transportation and logistics sphere digital transformation are revealed.

Key words and word-combinations: digital transformation, regional management, strategic planning, digitalization of transport.

М.А. Гнедкова, стажер-исследователь Лаборатории человекоцентричности и лидерских практик Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (email: milenagnedkova@yandex.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА И ЛОГИСТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматриваются подходы к определению понятия «цифровая трансформация» в контексте реализации национальных целей развития Российской Федерации. На примере транспортной сферы обозначаются проблемы содержания стратегий цифровой трансформации регионов и выявляются актуальные направления реализации органами государственной власти стратегического планирования цифровой трансформации сферы транспорта и логистики.

Ключевые слова и словосочетания: цифровая трансформация, региональное управление, стратегическое планирование, цифровизация транспорта.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на пе-

риод до 2030 года и на перспективу до 2036 года» цифровая трансформация (ЦТ) государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы закреплена в числе национальных целей развития [1]. Предполагается, что в основе ЦТ лежит использование цифровых платформ, моделей управления с использованием машинного обучения и искусственного интеллекта.

В 2020 г. Президент России поручил высшим должностным лицам субъектов РФ принять стратегии ЦТ в целях достижения «цифровой зрелости» отраслей национальной экономики. В настоящее время стратегии ЦТ разработаны в 88 субъектах РФ, поэтому возникает необходимость правового анализа региональных документов стратегического планирования с целью выработки актуальных направлений оптимизации внедрения цифровой трансформации в том числе в сфере транспорта и логистики.

Существуют различные подходы к определению понятия «цифровая трансформация» как со стороны исследователей, так и со стороны коммерческих компаний и органов государственной власти. Например, в действующем российском законодательстве ЦТ понимается как действия, осуществляемые органами власти с целью изменения государственного управления и деятельности по предоставлению государственных услуг, исполнению государственных функций за счет применения цифровых технологий [2]. При этом проведенный Е.М. Стыриным и Н.Е. Дмитриевой сетевой анализ позволил сделать вывод о том, что ЦТ является «зонтичным» термином, объединяющим целый ряд понятий — его смысл раскрывается по-разному в каждой конкретной отрасли экономики [3].

В настоящее время стратегии ЦТ российских регионов имеют схожую структуру, состоящую из определенных разделов: основные положения (в том числе основания разработки), краткое содержание стратегии, приоритеты, цели и задачи, проблемы и вызовы цифровой трансформации (по отраслям) и другие. В соответствии с методическими рекомендациями по подготовке стратегий развития отраслей экономики стратегии должны включать в себя оценку рисков и выбор способа реагирования на них, а также ссылаться на другие действующие документы стратегического планирования [4].

Из 88 стратегий ЦТ, принятых в субъектах РФ, на положения Стратегии социально-экономического развития региона ссылаются всего 23 субъекта РФ, что свидетельствует о несоблюдении принципа преемственности и непрерывности стратегического планирования. Именно поэтому одним из предложений по совершенствованию содержания стратегий ЦТ регионов является их анализ на предмет отсутствия ссы-

лок на другие документы стратегического планирования (как регионального, так и национального, федерального и межрегионального уровней) и внесение соответствующих изменений в раздел стратегий «Основные положения» (подраздел «Основания разработки»).

Для оценки рисков и выбора способа реагирования на них сформированы стратегии цифровой трансформации, которые включают раздел «Проблемы и вызовы цифровой трансформации (по отраслям)», содержащий определения стратегических рисков. Однако анализ стратегических рисков, обозначенных регионами в стратегиях цифровой трансформации в отрасли «Транспорт и логистика», продемонстрировал, что некоторые из них не связаны непосредственно с цифровизацией отрасли, а скорее касаются ее развития в целом. К таким рискам можно отнести дорожные риски, включающие рост количества дорожно-транспортных происшествий, снижение скорости грузовых и пассажирских перевозок, отсутствие мобильности и безопасности при осуществлении поездок между субъектами. В стратегиях ЦТ были выделены также стратегические риски, не относящиеся к транспортной отрасли, например, снижение инвестиционной привлекательности региона. В связи с этим в целях совершенствования содержания стратегий ЦТ российских регионов целесообразно пересмотреть их на предмет некорректно выделенных стратегических рисков по отраслям цифровой трансформации и внести соответствующие изменения в раздел стратегий «Проблемы и вызовы цифровой трансформации».

В качестве примера можно привести раздел «Проблемы и вызовы цифровой трансформации» (подраздел «Транспорт и логистика») Стратегии цифровой трансформации Забайкальского края, в котором к стратегическим рискам транспортной отрасли отнесено положение о несоответствии кадрового потенциала системы образования новым требованиям (цифровые компетенции) [5]. Однако этот стратегический риск не относится к ЦТ транспортной отрасли, поэтому рекомендуется его исключение из документа.

В Стратегии ЦТ Херсонской области в разделе «Проблемы и вызовы цифровой трансформации» (подраздел «Транспорт и логистика») к стратегическим рискам транспортной отрасли отнесены увеличение количества квалифицированных кадров; принятие норм регулирования транспортной отрасли, не противоречащих целям проектов; улучшение восприятия цифровых сервисов населением и другие факторы [6]. Указанные риски могут быть отнесены скорее к возможностям ЦТ транспортной отрасли, а не к стратегическим рискам, поэтому рекомендуется внести изменения в данный документ и сформулировать стратегические риски развития отрасли.

Проведенный анализ стратегических рисков в региональных стратегиях ЦТ в отрасли «Транспорт и логистика» подтвердил, что во многих документах наблюдается дословное дублирование стратегических рисков (таблица). В более чем тридцати стратегиях ЦТ российских регионов присутствует стратегический риск «Недостаточность финансирования городского общественного транспорта».

Дублирование стратегических рисков в стратегиях ЦТ субъектов РФ

Наименование стратегического риска	Количество региональных стратегий ЦТ
Отсутствие необходимых технологий и оборудования, несовместимость или отсутствие необходимого программного обеспечения	15
Увеличение сроков реализации ключевых инфраструктурных проектов	17
Низкая востребованность цифровых сервисов транспортной инфраструктуры вследствие цифрового пространства и недостаточности цифровых компетенций граждан	16
Сопrotивление коммерческих перевозчиков	11
Неравномерное развитие транспортной инфраструктуры	9
Низкая окупаемость цифровых решений для интеллектуального управления городской автодорожной сетью	8

Тенденция дублирования стратегических рисков может быть связана с неудовлетворительным качеством их анализа, что требует пересмотра стратегий ЦТ российских регионов на предмет дублирования стратегических рисков развития в конкретных отраслях и внесения соответствующих изменений в раздел «Проблемы и вызовы цифровой трансформации». На наш взгляд, целесообразно учитывать риски развития отраслей, которые уже выделены в региональных документах стратегического планирования, например, в стратегиях социально-экономического развития, государственных программах субъекта РФ, региональных проектах и других.

Подчеркнем, что в стратегиях ЦТ субъектов РФ приводится перечисление стратегических рисков развития отраслей, однако не осуществляются их оценка и выбор способа реагирования на них. В связи с этим предлагаем дополнить действующие стратегии ЦТ субъектов РФ оценкой стратегических рисков развития отраслей.

Алгоритм оценки стратегических рисков развития отраслей:

1. Классифиция стратегических рисков по источникам возникновения:

макроэкономические риски — изменения во внешней среде, которые могут оказать влияние на цифровую трансформацию отрасли (например, изменение валютного курса может повлиять на стоимость технологий и оборудования);

социальные риски — изменения в обществе, которые могут повлечь корректировку или приостановку реализации стратегии (например, недоверие населения к решениям, принятым на основе искусственного интеллекта);

операционные риски — несовершенства принятых процедур, технической и правовой базы, подготовки кадров, а также внешних неэкономических факторов (например, разнородность финансовой и правовой базы цифровой трансформации транспортной отрасли).

Данная классификация позволяет более эффективно управлять выявленными рисками за счет понимания влияния каждой категории рисков на развитие конкретной отрасли, прогнозирования возможных угроз и разработки стратегии реагирования.

2. Классификация стратегических рисков по характеру влияния на цифровую трансформацию отрасли:

срыв реализации стратегии — недостижение ожидаемого результата; неполное достижение стратегических задач.

Приведенная классификация позволяет понять, какие конкретные аспекты могут привести к срыву реализации стратегии или неполному достижению задач, следовательно, дает возможность разработать более эффективную стратегию управления различными типами рисков, требующими вариативных подходов к их минимизации.

3. Сортировка стратегических рисков по важности и выделение тех из них, которые требуют немедленного реагирования.

4. Оценка вероятности реализации конкретных рисков и степень их воздействия на достижение ожидаемых результатов.

5. Определение рисков, требующих особого внимания по соотношению «вероятность реализации риска — возможные потери».

6. Выбор способа реагирования на отдельные виды рисков: определение индикаторов наступления рисков; оценка объемов необходимых ресурсов для компенсации последствий.

Следовательно, в стратегии ЦТ предлагается интегрировать риск-менеджмент, так как система управления рисками непосредственно влияет на достижение стратегических целей.

Как правило, регионы с наиболее высоким качеством стратегий ЦТ относят к приоритетным сферам цифровой трансформации отрасли социально-экономического развития, однако на современном этапе эта тенденция не находит непосредственного отражения в текстах региональных стратегий ЦТ. Именно поэтому представляется целесообразным дополнить стратегии ЦТ российских регионов информацией о приоритетных отраслях социально-экономического развития и уровне их цифровой зрелости. Подобная информация может быть размещена в разделе, оформленном в виде аналитической справки или сравнительной таблицы приоритетных отраслей социально-экономического развития и приоритетных отраслей цифровой трансформации субъекта.

В регионах с высокими значениями цифрового разрыва реализуется больше проектов цифровой трансформации, так как они более развиты в цифровой сфере и обладают большими возможностями для экономического и социального развития. Эта тенденция, однако, не находит отражения в стратегиях ЦТ. Предлагаем создать в действующих стратегиях ЦТ раздел о развитии информационного общества в регионе, где будет собрана информация о том, насколько субъект развит в цифровой сфере, какими возможностями и факторами для этого обладает в дальнейшем. По нашему мнению, эти материалы могут стать перспективной основой для корректировки проблем и вызовов ЦТ по отраслям, а также количества и состава проектов.

Создание методических рекомендаций по разработке стратегий ЦТ для субъектов РФ, подобных уже принятым для государственных корпораций и компаний с государственным участием, с указанием рекомендуемых разделов и их содержания [7], позволит избежать типовых проблем и повысить качество документов стратегического планирования.

Еще одним способом оптимизации стратегий ЦТ регионов является создание реестра наиболее успешных проектов ЦТ, реализованных в субъектах РФ или находящихся в процессе осуществления. Стратегия ЦТ каждого российского региона содержит индивидуальный портфель проектов цифровой трансформации, призванных стимулировать социально-экономическое развитие региона. Наиболее успешные практики и конкретные кейсы, реализованные региональными властями, могут иметь общую ценность для всех субъектов РФ. В связи с этим предлагается проводить конкурсы лучших проектов ЦТ и на их основе формировать реестры эффективных проектов.

Следует отметить, что при проведении оценки стратегий ЦТ рекомендованные показатели «цифровой зрелости» транспортной отрас-

ли часто не коррелируют с региональными показателями развития, закрепленными в стратегиях социально-экономического развития и других документах стратегического планирования регионов и Российской Федерации в целом, вследствие чего рекомендованные показатели Минцифры России не используются в региональных стратегиях ЦТ.

К тому же система показателей, закрепленная в постановлении Правительства РФ № 542 и в приказе Минцифры России № 600, не является исчерпывающей, так как в ней не предусмотрена возможность оценки «цифровой зрелости» других отраслей национальной экономики [8; 9]. Принятые показатели не позволяют в полной мере оценить и «цифровую зрелость» транспортной отрасли. Например, в системе показателей оценки «цифровой зрелости» транспорта и логистики учитывается только цифровая трансформация автобусного транспорта, в то время как во многих субъектах РФ активно развиваются и другие виды транспорта — рельсовый, речной, троллейбусный.

В связи с этим особую актуальность приобретает выработка предложений по совершенствованию рекомендованных показателей «цифровой зрелости» транспортной отрасли. Существующие показатели, рекомендованные Минцифры России для данной сферы, предлагается дополнить показателями конечных эффектов, удовлетворяющими основным критериям «4С» и соответствующими концепции «SMART», рекомендуемыми Минтрансом России.

В распоряжении Правительства РФ № 3744-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации транспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года» сформулированы следующие показатели ЦТ по рекомендуемым проектам: доля пассажиров, использующих безналичную оплату проезда на общественном транспорте; сокращение времени ожидания городского общественного транспорта; сокращение количества актов незаконного вмешательства и другие [10]. Некоторые из них также могут быть использованы в числе рекомендованных Минцифры России.

Формируемый реестр лучших проектов цифровой трансформации регионов должен включать их описание, задачи, результаты, а также показатели «цифровой зрелости» отрасли, с помощью которых оценивается эффективность реализации конкретного проекта и его вклад в социально-экономическое развитие региона. Наиболее перспективные показатели оценки «цифровой зрелости» транспортной отрасли в дальнейшем могут быть внедрены в рекомендации Минцифры России. К примеру, анализ действующих стратегий ЦТ позволил выявить такие показатели оценки цифровой зрелости транспортной отрасли, как

«доля региональных и муниципальных услуг в сфере транспорта, предоставляемых в электронном виде», и «учтенные объекты дорожного хозяйства на участках автомобильных дорог», а также их основные характеристики в электронной форме и другие.

При этом многие показатели «цифровой зрелости» транспортной отрасли, закрепленные в стратегиях ЦТ, не отражают сути применения цифровых технологий и не дают возможности оценивать эффективность реализации проектов (например, количество ДТП, скорость движения транспортных средств и др.). Именно поэтому значимым направлением совершенствования стратегического планирования является пересмотр стратегий ЦТ на предмет присутствия в них показателей, не характеризующих уровень «цифровой зрелости» отраслей и их последующее исключение. Как отмечалось, регионы с наиболее высоким качеством стратегий ЦТ относят к важнейшим отраслям цифровой трансформации приоритетные сферы социально-экономического развития, вследствие чего в стратегии ЦТ стремятся включать показатели развития отраслей, которые уже закреплены в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ и других документах стратегического планирования.

В настоящее время раздел стратегий ЦТ «Показатели развития отрасли» оформляется в виде таблицы со столбцами: «Наименование проекта», «Ответственный орган власти», «Наименование показателя», «Единица измерения показателя и целевые значения показателя по годам». Целесообразно дополнить данную таблицу столбцом «Источник показателя» или «Взаимосвязь с показателями социально-экономического развития региона», в котором будет указываться, где еще оценивается данный показатель цифровой трансформации (например, в действующей государственной программе субъекта РФ или региональном проекте). Дополненный столбец позволит не только улучшить качество подготовки стратегий ЦТ за счет подробного анализа других документов стратегического планирования на предмет поиска необходимых показателей, но и наглядно проиллюстрировать вклад реализации проектов цифровой трансформации в социально-экономическое развитие региона.

В Транспортной стратегии России до 2030 г. указано, что в настоящее время ключевыми проблемами цифровой трансформации транспортной отрасли является следующее: низкая производительность труда и нехватка квалифицированных кадров; низкий уровень цифровизации документооборота на отдельных видах транспорта; высокая доля посредников (например, в комплексных международных мультимодальных перевозках) [11].

В докладе НИУ ВШЭ о цифровой трансформации отраслей приводятся следующие основные проблемы, тормозящие внедрение цифровых технологий в транспорт и логистику:

- обособленность различных видов транспорта и низкая степень взаимодействия участников отрасли;
- неравномерное развитие цифровых технологий в транспортных организациях;
- недостаточное развитие и обновление транспортной инфраструктуры;
- неразвитость стандартов умной транспортной инфраструктуры;
- нехватка квалифицированных кадров [12].

Все эти проблемы на региональном уровне успешно решаются посредством реализации проектов цифровой трансформации транспортной отрасли. Они, как правило, представлены в стратегиях ЦТ регионов в качестве стратегических рисков. Показатели, характеризующие решение данных проблем, частично закреплены в распоряжении Правительства России № 3744-р (например, показатель «доля грузовых перевозочных документов, оформляемых в электронном виде»), однако они не отражены ни в постановлении Правительства РФ № 542, ни в приказе Минцифры России № 600. Отечественные ученые настоятельно предлагают разработать показатели, отражающие степень решения выявленных проблем в официальных документах.

Таким образом, на основе проведенного анализа региональных стратегий ЦТ и факторов включения отраслей и социальных проектов в стратегии регионов были сформированы актуальные направления совершенствования содержания региональных стратегий ЦТ в сфере транспорта и логистики. Выработанные экспертами предложения позволяют улучшить качество регионального стратегического планирования цифровой трансформации транспортной отрасли, повысить эффективность управления реализации этих стратегий и отразить в официальных документах вклад проектов цифровой трансформации в социально-экономическое развитие конкретных регионов.

Библиографический список

1. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015>
2. О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами: постановление Правительства РФ от 10 окт. 2020 г. № 1646 // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6612.

3. Дмитриева Н.Е., Санина А.Г., Стырин Е.М.. Цифровая трансформация в государственном управлении. М., 2023.

4. Методические рекомендации по подготовке стратегий развития отраслей экономики. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/metodicheskie_rekomendacii_po_podgotovke_strategiy_razvitiya_otrasley_ekonomiki.html

5. Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Забайкальского края: распоряжение Правительства Забайкальского края от 20 авг. 2021 г. № 230-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406087477>

6. Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Херсонской области: распоряжение Губернатора Херсонской области от 19 февр. 2024 г. № 71-р. URL: <https://gov.khogov.ru/>

7. Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/7342/>

8. Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915: постановление Правительства РФ от 3 апр. 2021 г. № 542. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400484539/>

9. Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация»: приказ Минцифры России от 18 нояб. 2020 г. № 600. URL: <https://docs.cntd.ru/document/573320665>

10. Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации транспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 21 дек. 2021 г. № 3744-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1303621866>

11. О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 27 нояб. 2021 г. № 3363-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/727294161>

12. Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты: доклады к XXII Апрельской междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. / Г.И. Абдрахманова, К.Б. Быховский, Н.Н. Веселитская, К.О. Вишнеvский, Л.М. Гохберг [и др.]; рук. авт. кол. П.Б. Рудник; науч. ред. Л.М. Гохберг, П.Б. Рудник, К.О. Вишнеvский, Т.С. Зинина. М., 2021.