

УДК 338.1

Л.В. Гусарова, А.Ф. Ибрагимова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, email: aida.st85@gmail.com

РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА»

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровизация, риски, национальная программа.

В статье рассматривается процесс реализации национальной программы «Цифровая экономика», важнейшего документа стратегического планирования. Анализируются риски, препятствующие достижению целевых показателей программы, выполнению связанных с ними задач. Изучены меры реагирования уже принятые органами государственной власти для нивелирования существующих рисков и эффект от их применения. На основе анализа нынешних внутри- и внешнеэкономических и политических факторов даны рекомендации по усовершенствованию и доработке процесса управления рисками реализации программы.

L.V. Gusarova, A.F. Ibragimova

FSEI HPE «Financial university under the Government of the Russian Federation»,
Moscow, email: aida.st85@gmail.com

RISKS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROGRAM «DIGITAL ECONOMY»

Keywords: digital economy, digitalization, risks, national program.

The article deals with the risks of the implementation of the national program «Digital economy». Digitalization of the economy is gaining momentum and becomes one of the priority goals for Russian state. In order to make the process of digitalization well-coordinated and independent from economic, political and other factors, there is a need for eliminating existing problems. Such problems may be caused both by flaws of national program and by external reasons, such as economic sanctions, level of scientific and technological progress, social tension, international relationships, etc. Russian economy has reoriented to digital vector what aims to facilitate the development of domestic technologies, support of scientists and reduce of brain-drain, the independence of national economy from foreign producers and suppliers. Some actions have been already taken by the governmental entities, but they are still not enough in new realities of Russian economy.

Цифровая экономика – одна из наиболее приоритетных и стратегически важных повесток в российской экономике, что подтверждается степенью ее влияния как на национальное развитие, так и на положение России на мировом рынке. Импульсом, запустившим процесс цифровой трансформации в России, послужило развитие информационно-коммуникационных технологий в 2000-х и 2010-х годах. На тот период времени Россия значительно отставала от других стран по уровню технологического развития: используемые в России в начале двухтысячных годов цифровые технологии применялись за рубежом, начиная с 1960-х гг. [1]. По причине запаздывания темпов инновационного развития такое понятие, как «цифровая эко-

номика», получило смысловую окраску и нормативную базу лишь в 2017 году, после принятия указом Президента от 09.05.2017 г. №203 «Стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы». Указ установил, составленный с учетом возможностей информационной и цифровой трансформации РФ, комплекс мероприятий, способствующих достижению стратегических национальных приоритетов в сфере развития ИКТ. Соответственно, одной из ключевых целей утвержденной стратегии является формирование национальной цифровой экономики. Для достижения этой цели 28.07.2017 г. было издано распоряжение Правительства РФ № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая эко-

номика Российской Федерации». Фактическим началом реализации программы является октябрь 2018 года.

Среди ключевых целей, обозначенных национальной программой, можно выделить такие, как: увеличение числа граждан, занятых в сегменте экономики, связанным с наукоемким производством, в ходе осуществления которого задействуются инновационные технологии; повышение доли сегмента цифровой экономики и онлайн-торговли в общем объеме ВВП не менее 20% и не менее 5% соответственно; экспорт цифровой продукции и экспорт традиционных видов товаров и услуг с использованием цифровых каналов в общем экспорте; традиционных видов товаров и услуг с использованием цифровых каналов в общем экспорте; формирование инфраструктуры, объединяющей субъектов экономики и способствующей их взаимодействию в едином цифровом пространстве; обеспечение высокого уровня конкурентоспособности экономических субъектов за счет проводимых цифровых преобразований [2].

Важность внедрения и качественного функционирования процессов цифровой трансформации в российской экономике обусловлена стремительным развитием цифровых технологий, тем, что они становятся частью повседневной жизни человека, структуры экономики, производственных отношений. Россия вступила на путь цифрового развития, занимая низкие позиции как в развитии цифровых технологий, с точки зрения эффектов, оказываемых ими на экономику, так и в готовности к цифровой экономике (38 место и 41 место соответственно, согласно исследованию Всемирного экономического форума, для оценки подготовленности стран к развитию цифрового сектора экономики – международного индекса сетевой готовности). На сегодняшний день ситуация улучшилась незначительно: в 2022 году Россия заняла в аналогичном рейтинге 40-е место [3].

Низкий уровень развития информационно-коммуникационных технологий и результатов от их использования в деятельности государственных органов, бизнес-процессах не единственное препятствие на пути оцифровки российской экономики. Сложившаяся в последние

годы обстановка на мировом цифровом рынке, растущее по отношению к России напряжение среди стран зарубежья, а также применяемые в связи с этим санкции, осложняют достижение целей «Цифровой экономики».

Цель исследования

Проблемы, возникающие по причинам низкой развитости российских технологий, осложняющейся внешнеполитической ситуации, недостаточного внимания к цифровой повестке, низкой поддержки отечественных умов, занятых в наукоемких и высокотехнологичных отраслях, приводят к тому, что, несмотря на усилия, прикладываемые властями для развития цифровой экономики и информационного общества, Россия, пусть и движется к цифровизации экономики и других важнейших сфер, но не такими стремительными темпами, как другие страны. Анализ текущего состояния ИКТ, оценка влияния внутрисоциальных, демографических факторов на уровень цифровой грамотности населения и на готовность некоторых групп кадров к переходу на цифровой формат деятельности, учет особенностей работы государственных учреждений и органов власти, сложившейся в России системы контроля и надзора, изменившимися отношениями между Россией и другими странами в области торговли, в том числе прекращением сотрудничества в сфере цифровых технологий, необходимы для выявления рисков, которые стопорят процесс цифровой трансформации. Анализ хода реализации отдельных проектов, входящих в национальную программу, показывает, что некоторые из выявляемых в ходе исследования рисков уже начинают проявляться и отражаться на результатах исполнения программы.

В связи с этим очевидна необходимость управления рисками, которые возникают не только из-за внешних, но и из-за внутренних причин, таких, как: недоработки самой национальной программы; отведение слишком короткого срока для выполнения отдельных проектов, требующих длительного времени реализации; ориентированность показателей цифровой экономики на вопросы, связанные с количественным до-

стижением, а не качественным развитием. Многие проблемы, с которыми программа столкнулась в начале ее исполнения, уже частично или полностью устранены благодаря оперативным действиям государственных органов, однако ежедневно возникают новые риски, требующие должного внимания. **Целью исследования** является оценка влияния наиболее вероятных и значимых рисков, анализ действий государства, предпринятых для их устранения, и результатов этих действий, а также предложение возможных мероприятий, которые помогут минимизировать эффект от риска.

Материал и методы исследования

Для оценки рисков, присущих программе, нами был использован один из мультикритериальных методов оценки национальных проектов, предложенный Счетной палатой – метод определения «идеальных точек». Выделяются пять критериев: К1 «Доля показателей, характеризующих конечные результаты», К2 «Коэффициент стабильности состава показателей», К3 «Доля показателей с отрицательной динамикой», К4 «Доля проектной деятельности», К5 «Доля показателей, по которым отсутствуют фактические значения или фактические значения которых носят предварительный характер» (для критериев К1, К2, К4 1-наилучшее значение, 0–наихудшее; для критериев К3 и К5 0–наилучшее, 1 –наихудшее) [4].

На основе мультикритериальных методов оценки по национальной программе «Цифровая экономика» составлена таблица «идеальных точек» на основе результатов исполнения национальной программы за 2022 год (табл. 1).

На основании полученных значений критериев и в соответствии с методикой Счетной палаты, национальную программу «Цифровая экономика» можно охарактеризовать как близкую к «наилучшей возможной госпрограмме». Просадка присутствует по критерию К1, характеризующему долю тех показателей, которые отражают конечные результаты достижения целей программы. Критерий отражает влияние на результаты достижения показателей госпрограммы тех рисков, с которыми столкнулась Российская Федерация в результате гео-

политических событий 2022 года. Рассмотрим эти риски подробнее.

В феврале 2022 г. тайваньская компания TSMC, производящая свыше 60% от общей доли полупроводников в мире, прекратила обслуживание заказов от российских компаний. На сегодняшний день лишь менее десяти предприятий в России занимаются производством и разработкой микропроцессоров (Миландр, МЦСТ, Микрон, Байкал Электроникс, ЭЛВИС, Модуль), и не все из них имеют собственное производство. Большинство компаний из этого списка закупали полупроводники для своей продукции именно у TSMC. Прекращение поставок в Россию создало риск отсутствия отечественных аналогов полупроводниковых, которые по качеству будут сопоставимы с зарубежными.

На данный момент производство процессоров в рамках контрактов, приостановленных TSMC, планируется перевести на российскую фабрику «Микрон». «Микрон» производит полупроводники 180–90 нм, используемых для устройств идентификации и платежных терминалов, однако масштабы производства «Микрона» не достаточны и не позволяют удовлетворить спрос на микросхемы. Производимые компанией процессоры можно использовать лишь в некоторых отраслях электроники. Это говорит о том, что российские производители еще не в состоянии качественно заменить тайваньскую TSMC. В результате российские компании могут начать искать новых поставщиков, продукция которых будет доступнее, чем TSMC, но, возможно, менее качественной. Целесообразным в данном случае является наращивание отечественного производства, что и пытается сейчас сделать государство. Так, в 2022 г. было выделены 7 млрд рублей зеленоградскому заводу «Микрон» на масштабирование производства. Попытки открытия новых линий завода ведутся еще с 2018 г., однако компания не обладает достаточными для этого средствами. Специалисты оценивают субсидию «Микрону» как незначительную для развития его деятельности (при попытке производства процессоров по технологии 130 нм было выявлено большое количество браков, а сам процессор показал недостаточную мощность).

Таблица 1

Анализ «идеальных точек» исполнения национальной программы «Цифровая экономика» за 2022 г.

Критерий	K1	K2	K3	K4	K5
Значение	0,6	0,7	0	1	0

Для сравнения в США в том же году было выделено 52,7 млрд долларов или 3,98 трлн рублей на производство электроники и микросхем [5].

Уровень осведомленности населения о цифровых технологиях и уровень цифровой грамотности населения – важнейшие показатели развитости цифровой экономики страны. Несмотря на общий рост уровня цифровых компетенций россиян, по данным НАФИ в 2022 году у 69% россиян уровень цифровой грамотности – базовый и лишь у 29% – продвинутый, т.е. только треть населения демонстрирует уверенное владение цифровыми знаниями (в большинстве развитых стран уровнем владения цифровыми компетенциями выше базового обладают 45-50% населения) [3, 6]. Эти цифры свидетельствуют о недостаточной практической и моральной подготовленности населения к переходу на цифровой формат работы, оказания некоторых услуг, что может в конечном итоге привести к росту безработицы. Для нивелирования этого риска и снижения его влияния на реализацию целей программы Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ совместно с 10 крупными российскими компаниями участвующими в производстве, разработке и развитии высокотехнологичных продуктов («Мегафон», «Ростелеком», РЖД, «Эр-Телеком», «Сибур ИТ», Академия Ростеха, НИУ ВШЭ, РОЦИТ и «Почта России», аналитический центр НАФИ) разработали платформу «Университет 20.35», включающую в себя различные онлайн-курсы повышения квалификации работников (в основном задействованных в образовательной сфере) по ИТ-направлениям. Помимо этого, Минцифры планирует выделение субсидии в 600 млн рублей, рассчитанной на три года (200 млн рублей в каждый год), которая будет предоставлена юридическому лицу, выбранному по ре-

зультатам конкурсного отбора, имеющего опыт реализации проектов в области цифровой грамотности и кибергигиены. Субсидия выделяется на разработку плана реализации программы повышения цифровой грамотности населения.

Важнейшим внутренним риском является риск недостижения показателей программы в связи с размытыми формулировками целей программы. Пересмотр национальной программы Правительством в 2020 году показал, что ее цели сформулированы таким образом, что направлены больше на покупку уже готовых зарубежных решений и технологий, а не на развитие российских разработок и стимулирование отечественных исследований. В связи с этим в 2020 г. Путин обозначил необходимость корректировки целей программы, сделав акцент на том, что необходимо достичь развития именно российских инноваций, в чем и заключается цель принятия программы. Кроме того, срок реализации «Цифровой экономики» был продлен до 2030 года.

Информация – особый ресурс, требующий особого внимания и осторожности. Использование онлайн-платформ в деятельности учреждений и госорганов в рамках цифровизации может привести к утечке данных граждан и важнейших стратегических данных. Соответственно, при цифровой трансформации экономики существует риск подрыва информационной безопасности общества. В настоящее время уже используется множество инструментов защиты кибербезопасности: применение биометрических технологий защиты (защита данных банковских клиентов с применением уникальных физических данных человека, таких как, движение губ, отпечаток пальца, сетчатка глаза), использование цифровых подписей в системе госзакупок для устранения риска подделывания подписей.

Вместе с тем развитием тренда на формирование горизонтальных связей между экономическими субъектами снижаются возможности государственного контроля этих связей, а в масштабе и всей цифровой экономики. В результате возможно проведение незаконных или нежелательных онлайн-операций без ведома контрольных органов. Для управления данным риском Департаментом развития цифровой экономики Министерства экономического развития разрабатываются законопроекты, регулирующие специфические вопросы функционирования цифровой экономики. Также в первом чтении принят законопроект об электронных архивах документов, что позволит отслеживать все проводимые операции. В 2023 году планируется введение цифрового рубля: операции, осуществляемые с использованием цифровой валюты, будут прозрачными и доступными для мониторинга и контроля. Проконтролировать осуществление государственных и коммерческих закупок поможет применение блокчейн технологий, что сделает закупки открытыми, честными и прозрачными [7].

Кассовое исполнение программы по годам оценивается высоким процентом (выше 90% каждый год), что говорит о высоком уровне реализации проектов «Цифровой экономики». Однако если анализировать исполнение мероприятий по цифровизации в течение года, то можно увидеть, что процент исполнения невысок: если 1 января 2023 г. кассовое исполнение программы достигнуто на 93%, то на ноябрь 2022 года оно составляло ниже 20%. Минцифры объясняют неравномерную динамику кассового исполнения тем, что значительная доля расходов на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ для реализации проектов осуществляются в соответствии с законом 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предоставлением субсидий юридическим лицам на конкурсной основе, что приводит к увеличению сроков принятия бюджетных обязательств. Помимо этого, большинство результатов исполнения работ проводятся в конце

года, поэтому, как говорят в ведомстве, о результатах исполнения программы следует судить в конце гола. Однако такая «особенность» не дает понять, насколько эффективно исполняются проекты национальной программы в течение года, в связи с чем возникает риск невыполнения кассового исполнения.

События февраля 2022 года и их последствия в виде санкций против России заметно затруднили развитие цифровой экономики в целом и оказали негативное влияние на развитие информационно-коммуникационных технологий. Существует риск того, что эффект от санкций окажется продолжительным и станет серьезной преградой для цифровизации. В связи с необходимостью отслеживания результатов, оказываемых санкциями, начиная с 2023 года Счетной палатой предложена рекомендация по осуществлению оценки влияния санкционных мер на отрасли высокотехнологичной и наукоемкой продукции. Это позволит мониторить эффект санкций и сохранять его на допустимом уровне. Этот риск коррелирует с упомянутым выше риском зависимости от зарубежных технологий, поэтому устранять один из них самостоятельно от другого неразумно.

Результаты исследования и их обсуждение

По результатам исследования можно оценить скудность изученности существующих рисков реализации национальной программы «Цифровая экономика» и недостаточность реакционных мер со стороны органов государственной власти для их устранения. Для нивелирования проблем, препятствующих развитию цифровой экономики России, помимо упомянутых выше мероприятий, целесообразно предпринять некоторые меры.

Во-первых, для развития отечественных микросхем и полупроводников необходимы большие средства, которые будут достаточны для закупки российскими заводами нового оборудования и налаживания работы уже действующего. Вместе с выделением дополнительного финансирования рационально введение постепенного запрета

на использование зарубежных микросхем: резкое прекращение закупок процессоров и схем из-за рубежа может негативно сказаться на деятельности российских заводов, но такой запрет необходим для развития собственного производства необходимых комплектующих и гарантии качества используемых технологий. На необходимость прямого государственного участия в развитии производства отечественных микроэлектронных производств указывали Д.В. Сиротин [8], Шайхутдинова Ф.Н. и Демидова Е.В [9] и др.

Во-вторых, ввиду роста значимости цифровых технологий как в деятельности работников разных сфер и отраслей, так и в повседневной жизни населения, целесообразно включение обучения цифровой грамотности в перечень обязательных компетенций занятых; для более легкого усвоения цифровых знаний и навыков можно внедрить образовательные программы, обучающие мультимедийные материалы для различных групп населения, включая детей и школьников. Наши выводы соотносятся с мнением В. Эннса, который утверждает, что дальнейшее укрепление отечественной микроэлектроники должно быть основано на профессиональном опыте и приобретенных компетенциях [10].

В-третьих, для обеспечения достижения ключевой цели национальной программы – развитие отечественных технологий – необходимо введение показателя оценки достижения ориентиров программы, который будет отражать степень технологической автономии по каждому из направлений цифровых технологий и их независимости от зарубежных инновационных продуктов. На необходимость оценки эффективности государственных программ указывали А. Г. Бреусова [11], Э. А. Исаев [12] и др.

В-четвертых, поскольку уровень кибергигиены населения все еще не настолько развит, чтобы избежать всевозможных угроз утечки данных, возможна модернизация приложения «Госуслуги», которая позволит отслеживать действия граждан на других сайтах, в других приложениях и предупреждать о подозрительных платформах

и действиях, это может быть всплывающее предупреждение или уведомление. О важности предупреждения риска компьютерной преступности, включающей в себя возможную утечку данных, также высказалась Т.В. Зверева в статье «Экономические риски цифровой экономики» (2017), поскольку в условиях стремительного внедрения цифровых технологий в жизнь общества человек становится уязвимым перед глобальными платформами, которые получают доступ к частной информации [13].

Для повышения возможностей контроля цифровой экономики целесообразно создание единой правовой платформы для регламентации и контроля всех взаимодействий экономических субъектов, то есть такой платформы, через которую должны осуществляться все операции между участниками сделок. Для субъектов малого и среднего бизнеса создание новых способов определения налоговой базы для тех предпринимателей, которые выстраивают свой бизнес через горизонтальные связи, позволит снизить их налоговую нагрузку и будет стимулировать вести бизнес законно. Помимо прочего, важно обеспечить возможность проверки эффективности исполнения национальной программы в течение года, а не в конце. Для этого необходимо установить не только годовые целевые показатели, но и промежуточные, например, квартальные или месячные. Мы согласны с мнением Е.А. Федченко и Д.Ю. Красновой [14] о том, что основные риски реализуемости национальных проектов и программ возникают в связи с жесткими сроками реализации, разными условиями у регионов для начала цифровизации, недостаточная проработанность механизмов исполнения проектной деятельности и формулировок целей программ, проектов. Для того, чтобы минимизировать воздействие этих факторов риска, авторы предлагают применение комплексного подхода к реализации проектов, привлечение частных инвестиций в нацпроекты, внедрение индивидуального подхода к начальным возможностям субъектов, на территории которых реализуются проекты, выработка подробных и четких механизмов исполнения национальных проектов.

Выводы

Таким образом, ввиду приоритетности развития цифровой экономики пренебрежение рисками, способными препятствовать ее функционированию, в России недопустимо. Как было выявлено нами в ходе исследования, основную угрозу исполнения программы представляют риски, связанные с технологической зависимостью России от поставок зарубежных производителей, риски, вызванные не проработанностью самой программы с точки зрения конкретизации ее целей и их направленности, особой природой информационного ресурса, выступающего ключевым элементом

в цифровой экономике, культурой населения, обуславливающей низкую заинтересованность отдельных социальных групп в освоении цифровых компетенций и недостаточную осведомленность о правилах кибербезопасности. В связи с этим, государству необходимо уделять более пристальное внимание развитию отечественных наукоемких производств, уточнению механизмов реализации цифровой экономики, учету и отражению особенности такого ресурса, как информация, в соответствующих нормативно-правовых актах, а также распространению цифровой культуры среди граждан.

Библиографический список

1. Мацкуляк И.Д., Кулигин В.Д., Мацкуляк Д.И., Нагдалиев Н.З.-О. Цифровая экономика: теория, практика и перспектива // Вестник ГУУ. 2020. № 9. С. 106-112.
2. Протокол президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. N 7 «Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/ (дата обращения: 30.03.2023).
3. Абдрахманова Г.И., Васильковский С.А., Вишневский К.О., Гохберг Л.М. и др. Индикаторы цифровой экономики. 2022: статистический сборник/ НИУ «Высшая школа экономики». Москва, 2023. 332 с.
4. Жевленев Е.С. Аналитическая записка «Мультикритериальные методы: прикладное применение для принятия решений» // Счетная палата Российской Федерации. 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/MCDA%2020221222.pdf> (дата обращения: 02.04.2023).
5. Дертев А., Терехова К. Запрет на развитие: как российские технологии выживут без полупроводников // Forbes Russia. 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/tekhnologii/457563-zapret-na-razvitiie-kak-rossijskie-tehnologii-vyzivut-bez-poluprovodnikov> (дата обращения: 31.03.2023).
6. Уровень цифровой грамотности у россиян в 2022 году вырос до 71% // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/events/43493/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f (дата обращения: 01.04.2023).
7. Эскиндаров М.А., Масленников В.В., Масленников О.В. Цифровая экономика: риски и шансы для Российской Федерации // Основные тренды развития цифровой экономики в финансовой сфере. Правовые аспекты регулирования и практического применения. М.: Издание Государственной Думы, 2019. С. 23-36.
8. Сирогин Д.В. Экономика предпринимательства. Экономическое возрождение. 2021. № 3 (69). С. 105-122.
9. Шайхутдинова Ф.Н., Демидова Е.В. Преодоление дефицита на рынке полупроводников в России: параллельный импорт и новые партнеры // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 3. С. 38-41.
10. Эннс В. Меры по развитию отечественной микроэлектроники в современных условиях // Электроника наука. Технология. Бизнес. 2022. № 6 (00217) [Электронный ресурс]. URL: <https://dcsouyz.ru/press-center/publications/p/210> (дата обращения 05.04.2023).
11. Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2015. № 2. С. 128-136.
12. Исаев Э.А., Гусарова Л.В. Управление рисками проектного управления в государственном секторе // Управленческий учет. 2022. № 9. С. 27-34.
13. Зверева Т.В. Экономические риски цифровой экономики // Проблемы анализа риска. 2017. № 6. С. 22-29.
14. Федченко Е.А., Краснова Д.Ю. Контроллинг реализации национальных проектов // Управленческий учет. 2022. № 8. С. 446-454.