

УДК 334.025: 342.415

JEL classification: H11; O40; R11

ЦИФРОВИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

DIGITALIZATION OF MANAGEMENT AS FACTOR OF DEVELOPMENT OF THE MODERN STATE

©**Выжимова Н. Г.**,

ORCID:0000-0003-2116-0700; канд. пед. наук,

Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина,

г. Тамбов, Россия, natalia_w@list.ru

©**Vyzhimova N.**,

ORCID:0000-0003-2116-0700; Ph.D.,

Derzhavin Tambov State University,

Tambov, Russia, natalia_w@list.ru

©**Иванова Е. Ю.**,

ORCID: 0000-0003-3822-9436; канд. ист. наук,

Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина,

г. Тамбов, Россия, sovadis@gmail.com

©**Ivanova E.**,

Ph.D., Derzhavin Tambov State University,

Tambov, Russia, sovadis@gmail.com

©**Колесниченко Е. А.**,

д-р экон. наук,

Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина,

г. Тамбов, Россия, dissovet@tsu.tmb.ru

©**Kolesnichenko E.**,

Dr. habil., Derzhavin Tambov State University,

Tambov, Russia, dissovet@tsu.tmb.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению проблем и перспектив цифровизации государственного управления в РФ. В работе рассмотрены подходы, позволяющие дифференцировать изменения, происходящие в современной системе управления государством. Авторами проанализированы основные тенденции трансформации взаимоотношений власти и общества в контексте применения цифровых технологий и использования сетевых ресурсов в административной деятельности.

Особое внимание уделено различным формам электронного взаимодействия органов власти и гражданского общества, позволяющих оптимизировать деятельность властных структур, расширить присутствие и непосредственное участие граждан при разработке и принятии управленческих решений в государственном масштабе.

Также в статье рассмотрены особенности формирования системы открытых данных общественно значимой информации, находящейся в распоряжении государства.

Abstract. The article is devoted to the consideration of problems and prospects of digitalization of public administration in the Russian Federation. The paper considers the approaches that allow to differentiate the changes taking place in the modern system of government. The basic tendencies of transformation of mutual relations of authority and the society in the

context of application of digital technologies and use of network resources in administrative activity are analyzed. Particular attention is paid to various forms of electronic interaction of authorities and the civil society which are to optimize the activity of the authority structures, to provide the involvement and direct participation of citizens in putting forward appropriate ideas and making management decisions. Also, in the article we touch upon the peculiarities of the formation of the open system data of socially significant information possessed by the state.

Ключевые слова: управление, цифровизация, электронное правительство, открытые данные, краудсорсинг.

Keywords: management, digitalization, electronic government, open data, crowdsourcing.

Трансформации российского общества последних десятилетий с неизбежностью породили необходимость изменения парадигмы осуществления государственной власти, как инструмента, утрачивающего эффективность в управлении обществом. Сегодня можно говорить о значительных нарушениях баланса между качеством осуществления государственной власти и социальными вызовами общества, а также мировых партнеров, взаимодействующих с РФ. В этом сегодня видится основное противоречие, препятствующее полноценному развитию нашего государства. В послании Федеральному Собранию РФ 2018 г. В. В. Путин анонсировал «прорывной скачок» в развитии России, рассматривая ее и как полноценного члена мирового сообщества. Думается, что залогом успеха в этих процессах может стать качественное изменение осуществления государственного управления.

Целью данной статьи является рассмотрение процессов трансформации реализации государственно-властных полномочий в РФ на современном этапе в контексте применения инновационных цифровых технологий.

Сложившаяся в советское время в нашей стране система управления неоднократно претерпевала попытки реформирования. Постепенно стала очевидной неспособность властных структур в полной мере соответствовать сложившейся социально-экономической ситуации. К сожалению, приходится констатировать сохраняющуюся до сих пор низкую результативность системы, несогласованность реальных действий разных уровней власти, излишний бюрократизм и перегруженность управляющей системы. Налицо несколько основных тенденций:

- переизбыток административной активности одновременно с нарушением функции контроля,
- блокирование на долгое время общественных инициатив и общественного контроля, что привело, по мнению В. А. Потехина, к нарушению равновесия между институтами государственного и общественного управления [1].

Государственное управление изучалось плеядами ученых различных школ и направлений, начиная с древнего мира. Традиционно оно рассматривалось с позиций системного подхода. Считается, что одними из первых системный подход к сфере государственного управления стали использовать Д. Истон и Г. Алмонд в 50–60-х годах XX в.

Для современного понимания указанного направления большой вклад внес Л. Фон Бергаланфи, предложивший рассматривать мир как организацию. В этом случае – любая организация есть система, каждый элемент которой имеет свои определенные функции и цели. Успешное выполнение функций взаимосвязанных между собой частей напрямую зависит от качества интеграции системообразующих элементов. При этом особенностями

системы можно считать: целостность, определенную стабильность, взаимозависимость системы и среды, способность к самосовершенствованию.

Также с обоснованием современного системного подхода в общественных науках связаны имена Т. Парсонса и Э. Шилза. Системность общественного устройства рассматривалась ими через деятельностный компонент, в котором система не только выполняет свои функции, но адаптируется к изменениям внешней среды, сохраняя способности к внутренней интеграции и саморазвитию. Особое внимание уделялось такому качеству как устойчивость, которая и определялась как результат скоординированных и эффективных действий элементов системы.

Не менее важным для исследования сущности государственного управления нам представляется структурно-функциональный подход, в рамках которого были сделаны попытки постичь природу противоречий, возникающих в процессе общественного развития, через выполнение функций элементов системы. Любое отклонение от запланированного результата возможно проанализировать как дисфункцию регулятивного воздействия, при этом воспринимая каждый этап административного процесса как самостоятельный, а не только как совокупность в системном анализе.

Однако современная политическая реальность исключительно сложна и многогранна, и в динамически меняющемся мире, появляется неопределенное число возможностей и последствий развития общества и государства. Поддерживая принципы демократии, многопартийности и плюрализма мнений, пусть во многом это носит декларативный характер, государство создает множественные варианты развития политической ситуации. Фактически современная система государственного управления есть открытая система, которая развивается на основе принципа открытой архитектуры, придуманного компанией IBM и широко применяемого в компьютерных технологиях.

В сфере государственного и муниципального управления реализация этого принципа будет означать создание дополнительных возможностей для быстрого формирования единой системы мониторинга развития электронного правительства и оказания услуг, а также постоянно растущие возможности вовлечения пользователей в процесс улучшений [2]. Суть его состоит в том, что при сохранении функций и стабильности «основания» постоянно «надстраивается» мобильная часть системы, постепенно влияя на качественные характеристики «основания», приводя его в соответствие с новыми вызовами внешней среды и наступившими изменениями самой системы. Такое развитие имеет скорее ситуационный, вероятностный характер.

Поливариантность развития систем предопределила разработку синергетического подхода. И. Пригожин и И. Стенгерс пришли к выводу о том, что «формируется новый тип рациональности — синергетическая рациональность», в рамках которой наиболее объективно можно интерпретировать взаимоотношения общества и государства и т. д. В контексте изменений системы государственного управления на основе достижений научно-технического прогресса был использован синергетический подход, который объясняет способность системы к саморазвитию, самокоррекции в контексте развития всего государства, позволяет выделить параметры административного воздействия с учетом уровня развития общества.

Используя теоретические исследования и официальные данные последнего времени, можно выделить особенности происходящих в системе государственного управления изменений. Безусловно, в стране наступила, хотя эти процессы еще не донца завершились,

эпоха всеобщей информатизации управления. Особенности указанных процессов являются:

- осуществление межведомственного электронного взаимодействия;
- внедрение технологий безбумажного документооборота в органах власти и управления,
- развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры государственных органов,
- развитие государственной инфраструктуры облачных вычислений,
- предоставление комплекса открытых данных общественно значимой информации.

Очевидно, что информационные и коммуникационные технологии в управлении развиваются все более высокими темпами. С. Г. Камолов определил темпы, с которыми развивается цифровое управление и выделил, в связи с этим, три основных фазы эволюции системы государственного управления:

Таблица.

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ДОМИНАНТЫ

Фаза	Эволюционная форма системы государственного управления	Информационно-технологическая доминанта	Период
1	Электронное правительство (e-government)	Мэйнфреймы / выделенные серверы, вычислительные мощности оконечных компьютерных устройств (fixed computing)	1990-е
2	Открытое правительство (open government)	Облачные вычисления, дата-центры, открытые данные (mobile (cloud) computing, open data)	2000-е
3	Умное правительство (smart government)	Самообучающиеся нейрокомпьютерные системы, синергия от самостоятельного взаимодействия компьютерных семей между собой, открытые информационные системы (internet of things, data mining, big data)	сейчас

Последняя эволюционная форма государственного управления, выведенная С. Г. Камоловым — «Умное правительство», является той стадией, на которой цифровое управление не только становится более доступным для всех слоев населения, но и способно к саморазвитию и совершенствованию. Следует отметить, что хотя данный термин известен и применяем в научном дискурсе, однако, наиболее широко сегодня используется в качестве синонима термин «электронное правительство», которое по сути является главной формой цифровизации управления [3].

А. А. Голубева в своем исследовании развития электронного правительства также выделила несколько этапов цифровизации органов государственного управления:

1. Базовый сайт. На данном этапе в сети размещается первичная информация о государственном органе. Такой сайт содержит в себе минимальный перечень информации, заключающийся в структуре, выполняемых функциях, должностных лицах органа.

2. Публикация информации. На втором этапе контент органа государственной власти становится более содержательным, усложняется структура сайтов, а также появляются первые взаимодействия со сторонними ресурсами. На данном этапе проблемой является отсутствие возможности обмена информацией с другими источниками.

3. Развитие взаимодействия. Главное на данном этапе — появление возможности получения обратной связи. Орган государственной власти начинает непосредственное взаимодействие с населением в интернет-пространстве через почтовую форму, опросы, форумы и дискуссионные центры. Кроме того, через цифровой ресурс у пользователей появляется возможность получать некоторые информационные услуги, такие как доступ к документам.

4. Развитие транзакций. Четвертый этап предполагает развитие информационной структуры госоргана до такого уровня, на котором пользователь может совершать различного рода транзакции в режиме реального времени, таких как оплата налогов, регистрационные и лицензионные сборы, штрафы и т. д.

5. Полная интеграция. Заключительный этап предполагает функционирование единого портала, на котором появляется возможность доступа к консолидированной информации всех государственных органов и к полному комплексу государственных услуг [4].

Такое видение административной деятельности дает возможность сделать выводы об основных тенденциях трансформации государственного управления в России последних десятилетий. В последнее время на нашу страну обрушилось много критики со стороны иностранных государств, в том числе, и по поводу фактического возврата к централизации и монополизации власти узким кругом лиц, непрозрачности управления, отсутствия или недостаточности процессов модернизации социальной, экономической и других сфер общественной жизни.

Однако монополизация власти не предполагает широкое участие населения в управлении государством. Россия в последние годы активно идет по пути вовлечения широких масс населения в административные процессы, прежде всего, с использованием электронных сетевых ресурсов.

Практически повсеместно внедряются практики электронного взаимодействия органов власти, в рамках которого граждане имеют возможность не только высказывать свое мнение по общественно значимым вопросам, но и влиять на обсуждение и принятие управленческих решений. В 2012 году субъекты федерации активно начали внедрять электронное межведомственное взаимодействие, которое к 2018 году в соответствии с Указом Президента РФ №601 составляет 70% всех предоставляемых государственных услуг, предусмотренных для электронного исполнения.

В реальных цифрах рассматриваемая деятельность является впечатляющей, и по официальным данным правительства РФ общее количество транзакций (запросов и ответов) в ней достигло 20 млрд в год (1). Несомненно, можно считать позитивным фактом в процессе цифровизации экономической и политической сфер государства предоставление более 400 государственных услуг в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

Эффективное взаимодействие властных структур будет востребованным лишь в случае, если оно идет на пользу населению, ради которого в самом общем смысле власть и существует. Еще в 2011 г. была принята Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», коррекция которой состоялась в 2014 г. Целью этой программы было заявлено повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Одними из главных задач стали обеспечение предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий, развитие технической и технологической основы становления информационного общества, а также предупреждение угроз, возникающих в

информационном обществе. Общий объем финансирования составляет 1155,5 млрд рублей (1).

За прошедшие годы в этом направлении была проделана большая работа. С 2015 г. стала активно проводиться замена бумажных уведомлений на электронные при сохранении их юридической значимости. Так, в качестве примера, с 1 января 2017 года стало возможным быстро закрыть задолженность по штрафам от ГИБДД, при этом значительно экономя – предусмотрена скидка 50% при оперативной оплате. Очевидная выгода для простых граждан пользователей системы привела к тому, что к настоящему времени согласие на получение электронных заказных писем дали почти 1 миллион пользователей.

Достаточно серьезным облегчением при оформлении документов стал запрет для властных органов требовать от граждан и юридических лиц при предоставлении государственных услуг документы и сведения, которые находятся в распоряжении других органов государственной власти и местного самоуправления (за исключением документов личного хранения). С 2016 года аналогичный запрет установлен и для органов государственного контроля (надзора) при организации и проведении проверок. Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от юридических лиц и предпринимателей 188 документов (например, выписку из Единого государственного реестра недвижимости об объекте недвижимости; сведения из Единого государственного реестра налогоплательщиков; сведения о наличии (отсутствии) задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов за нарушения законодательства). Эти и другие документы запрашиваются в электронном виде с использованием Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (1).

Не менее важным в этой связи решением можно считать обеспечение с 1 февраля 2018 года возможности предоставления кредитным организациям документов (сведений), которые находятся в распоряжении МВД России, Росреестра, ФНС России, ФССП России, ФАС России, Росстата, Пенсионного фонда, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, что снижает нагрузку на заявителей. Сейчас эти ведомства предоставляют по запросу кредитных организаций порядка 20 документов и сведений в электронном виде. Электронное взаимодействие органов власти при оказании государственных и муниципальных услуг осуществляется посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Непосредственное участие населения в общественной жизни и государственном управлении обеспечивается сегодня различными способами. Помимо виртуальных общественных приемных, размещенных на сайтах администраций, различных форм для обращений граждан в органы власти, возникают новые способы привлечения широкого круга лиц к обсуждению актуальных вопросов организации жизни общества.

В этой связи все большую популярность приобретают краудсорсинговые технологии, в ходе которых стало реализовываться много молодежных инициатив, прежде всего, в регионах. Краудсорсинг — это способ решения задач с подходом использования интеллектуального потенциала и знаний множества людей [5]. Политический краудсорсинг, в свою очередь, можно определить, как использование добровольного «ресурса толпы» для решения политических задач любым из акторов политического процесса, инициировавшим краудсорсинговый проект. Данное направление деятельности может быть использовано для разработки законодательных предложений, контроля исполнения законодательства или общественного «мозгового штурма». Организация политических краудсорсинговых проектов позволяет упростить и ускорить сбор общественных инициатив, привлекает граждан к

участию в разработке государственных решений. Помимо того, всерьез обсуждается вопрос о запуске интернет-выборов на федеральном масштабе: эта система будет апробирована на выборах в Государственную думу восьмого созыва в 2021 г., это говорит о том, что власть признает факт зрелости гражданского общества в вопросах электронной политики.

На уровне муниципалитетов краудсорсинг особенно актуален, так как технология совместного выработки решений максимально приближена к реальным проблемам территории и наиболее своевременно и адекватно на них реагировать.

Конечно, практика внедрения краудсорсинга в нашей стране является молодой и имеет ряд нерешенных проблем. Приходится констатировать, что граждане недостаточно подготовлены технологически к осуществлению подобной инициативы. Часть населения просто не имеет финансовой возможности регулярно пользоваться компьютером и сетью Интернет. В ряде удаленных населенных пунктов сеть Интернет просто не доступна, и говорить сегодня о участии каждого активного гражданина в общественной и государственной жизни страны не представляется возможным. Также пока не отработана система своевременного информирования населения о возможностях участия, о наличии соответствующих ресурсов. Со стороны населения развитию краудсорсинговых технологий препятствует и низкая мотивация участников процесса, а со стороны органов власти - отсутствие опыта реализации краудсорсинговых проектов в сочетании с давно приобретенными традициями быть изолированными от общества, самостоятельно осуществлять властные полномочия.

Однако с течением времени указанные сложности могут быть вполне успешно преодолены, а широкое применение краудсорсинговых проектов создаст дополнительные возможности для реальной демократизации управления, когда государство «не делает вид», а реально принимает во внимание мнение своих граждан.

Активное использование информационных технологий предполагает размещение больших массивов данных общественно значимой информации в открытом доступе для всеобщего пользования. Тим Бернерс-Ли и World Wide Web Foundation выдвинули инициативу создания своеобразного электронного индекса Open Data Barometer, который поддерживается сегодня большинством стран мира и отражает их готовность предоставлять достоверную информацию о себе в открытый доступ, а также учитывает какой это дает социальный и экономический эффект.

По состоянию на 2017 г. Россия поднялась с 41 на 25 место из 115 в очередном рейтинге Open Data Barometer, который отражает доступность и качество 15 ключевых наборов данных, необходимых для граждан и бизнеса. Лидирующие места имеют Великобритания, Канада, Франция, США и Южная Корея. Среди стран бывшего СССР Россия вышла в рейтинге на первое место (2).

Согласно данным аналитического центра при Правительстве Российской Федерации в рейтинге публикации органами государственной власти информации в формате открытых данных Россия заняла 1-е место среди стран бывшего СССР, обогнав Молдавию (31-е место), Грузию (40-е), Эстонию и Украину (44-е), Казахстан (59-е). Россия добилась прогресса, в частности, в раскрытии криминальной статистики и сведений о государственных закупках, а также информации о юридических лицах, данных об экологии и итогах выборов. В то же время Российская Федерация отстает, согласно рейтингу, в публикации картографической информации, сведений о недвижимости, бюджетных расходах, а также в том, что касается социального и экономического эффекта от раскрытия государственных данных.

На сегодняшний день на едином портале открытых данных РФ опубликовано более 13,5 тыс наборов, на их основе созданы более полутора тысяч приложений, которые активно используются в повседневной жизни граждан. Несмотря на незначительное отставание России от стран G7 в общем количестве опубликованных наборов, по качеству наборов Россия находится среди лидеров. Однако развитые страны по-прежнему опережают Россию по количеству наборов, опубликованных на официальных порталах открытых данных: Италия имеет 18 217 ед., Германия — 19 790 ед. Великобритания имеет в 2,7 раза больше наборов, чем Россия. Лидером остаются США — 195 781 ед. Таким образом, Россия находится на уровне развитых стран Большой семерки, но отстает от ближайшего конкурента (Италии) на 4 251 наборов (3).

Подводя итог, можно отметить, что рассмотренные позитивные моменты модернизации российской системы государственного управления имеют неоднозначный характер. Следует понимать, что использование электронных ресурсов может иметь как положительный, так и отрицательный эффект. Уже сейчас можно констатировать формирующееся в нашей стране в силу социального расслоения цифровое неравенство, в первую очередь, это — неравенство возможностей. Серьезную опасность на пути инновационного развития государства представляет высокий уровень преступности, и фактически и при минимальном контроле властей всемирная сеть давно стала дополнительным полем для совершения правонарушений.

В непростых политических условиях, сложной международной обстановке крайне важно обеспечить процессы цифровизации управления инструментарием прогнозирования, контроля и коррекции незапланированных эффектов. Разнонаправленное развитие различных сфер общественной жизни, разные уровни власти, особенности развития отдельных территорий и т. д. требуют единой, четкой и последовательной координации действий со стороны федерального центра. Методы современной логистики и стратегического планирования в сочетании с применением инновационных цифровых технологий помогут достичь так давно ожидаемого «прорывного скачка» в развитии России.

Таким образом, цифровизация государственного управления в России способна содействовать реализации таких процессов, как:

- повышение эффективности государственной власти;
- ослабление социальных противоречий;
- осуществление инновационного прорыва в различных сферах общественного развития;
- выявление потенциала ближайшего развития государственных и негосударственных структур и наиболее рациональное их использование.

Источники:

(1). Электронное правительство // Официальный сайт Правительства РФ Режим доступа: <http://government.ru/docs/>.

(2). Открытое правительство. Открытые данные // Официальный сайт Открытого правительства. Режим доступа: <http://opendata.open.gov.ru/>

(3). Рейтинг публикации органами государственной власти информации в формате открытых данных за II квартал 2017 года // Сайт аналитического центра при Правительстве РФ. Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/14657.pdf>.

Sources:

- (1). Electronic government // The official website of the Government of the Russian Federation. Electronic resource. Access mode: <http://government.ru/docs//>.
- (2). Open government. Open data // Official website of the Open Government. Electronic resource. Access mode: <http://opendata.open.gov.ru/>
- (3). The rating of publication by public authorities of information in the format of open data for the II quarter of 2017 // Site of the Analytical Center under the Government of the Russian Federation. Electronic resource. Access mode: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/14657.pdf>.

Список литературы

1. Потехин В. А. Модернизация государственного управления в современной России: направления и механизмы: автореферат дис. ... д-ра социол. наук. Москва, 2011. 40 с.
2. Выжимова Н. Г. Перспективы развития электронного правительства в РФ // Цифровые технологии в экономической сфере: возможности и перспективы. Сб. научн. ст. Тамбов, 2017. С. 136-143.
3. Камолов С. Г. Государственное управление в цифровую эпоху // 25 лет внешней политике России. 2017. С. 449-460.
4. Голубева А. А. Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. №2. С. 120-139.
5. Saxton G., Onook O., Kishore R. Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control // *Information Systems Management*. Vol. 30. 2013. P. 2-20.

References:

1. Potekhin, V. A. (2011). Modernization of public administration in modern Russia: directions and mechanisms: Abstract of the thesis. ... Dr. Sociol. sciences. Moscow, 40.
2. Vyzhimova, N. G. (2017). Prospects for the development of e-government in the Russian Federation. Digital technologies in the economic sphere: opportunities and prospects. *Sat. scientific. Art. Tambov*, 136-143.
3. Kamolov, S. G. (2017). Public administration in the digital age. In 25 years of foreign policy of Russia. 449-460.
4. Golubeva, A. A. (2005). Electronic government: introduction to the problem. *Bulletin of St. Petersburg University*, (2). 120-139.
5. Saxton, G., Onook, O., & Kishore, R. (2013). Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control. *Information Systems Management*, (30). 2-20.

*Работа поступила
в редакцию 24.04.2018 г.*

*Принята к публикации
28.04.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Выжимова Н. Г., Иванова Е. Ю., Колесниченко Е. А. Цифровизация управления как фактор развития современного государства // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №5. С. 465-473. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/vyzhimova> (дата обращения 15.05.2018).

Cite as (APA):

Vyzhimova, N., Ivanova, E., & Kolesnichenko, E. (2018). Digitalization of management as factor of development of the modern state. *Bulletin of Science and Practice*, 4(5), 465-473.