УДК 004:351/354(470+540) DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–1–127–144

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОПЫТ РОССИИ И РЕСПУБЛИКИ ИНДИЯ

Мартынова Н.А., Хмельков А.Б.[1]

Цель статьи – сопоставление опыта внедрения цифровых технологий в системе государственного управления России и в Республике Индия.

Структурированы результаты использования системы «Открытое правительство» на региональном уровне. Например, во многих субъектах Российской Федерации разработаны и приняты планы по внедрению механизмов (инструментов) открытости органов исполнительной власти.

Отмечается, что внедряемые технологии информатизации способствуют обеспечению прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти, а также позволяют реагировать на требования граждан.

Рассмотрены проблемы и риски внедрения цифровых технологий, с которыми столкнулись Россия и Индия, перспективы применения цифровых технологий в государственном управлении. Цифровизация является базой для освоения принципа государственного управления по результатам.

В качестве *результата исследования* представлен опыт процессов цифровизации госуправления России и Республики Индия, позволяющий обеспечить снижение необоснованного государственного вмешательства и повышение результативности и эффективности госуправления.

Ключевые слова: цифровые технологии, государственное управление, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество, электронное правительство, индекс развития электронного правительства, индекс электронного участия, государственные услуги.

Мартынова Наталия Алексеевна – кандидат психологических наук, доцент, Нижегородский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 603009, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Бонч-Бруевича, д. 3, e-mail: mart_duna@mail.ru

Хмельков Алексей Борисович – кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ – Тамбовский филиал, адрес: 392000, Россия, г. Тамбов, Моршанское шоссе, д.14а, e-mail:khmelkov@mail.ru

DIGITAL TECHNOLOGIES IN GOVERNMENT MANAGEMENT: THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND THE REPUBLIC OF INDIA

MARTYNOVA N.A. – Candidate of Psychological Sciences, Docent, Nizhny Novgorod Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Nizhny Novgorod), e-mail: mart_duna@mail.ru

KHMELKOV A.B. – Candidate of Economic Science, Associate Professor ofthe Department of Economics and Management, Tambov Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Tambov), e-mail: khmelkov@mail.ru

The purpose of the article is to compare the experience of introducing digital technologies in the system of government of Russia and in the Republic of India.

The results of using the Open Government system at the regional level are structured. For example, in many constituent entities of the Russian Federation, plans for the introduction of mechanisms (tools) of openness of executive bodies have been developed and adopted.

It is noted that the introduced technologies of informatization contribute to ensuring the transparency and accountability of the activities of public authorities, and also allow us to respond to the demands of citizens.

The problems and risks of introducing digital technologies faced by Russia and India, the prospects for the use of digital technologies in public administration are considered. Digitalization is the basis for the implementation of state control by results.

As a result of the study, the experience of processes of digitalization of state administration in Russia and the Republic of India is presented, which allows to ensure the reduction of unwarranted government intervention and increase the effectiveness and efficiency of government.

***Keywords*:** digital technologies, public administration, information and communication technologies, information society.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что Россия и Индия не остаются в стороне от мировых трендов по использованию цифровых технологий.

Обобщение опыта двух государств по внедрению цифровых технологий в государственном управлении позволит выявить основные трудности и перспективные направления работы по повышению качества и эффективности государственного управления.

В 2015 г. Организация Объединенных Наций (далее – ООН) приняла Программу развития до 2030 года, в которой были сформулированы цели устойчивого развития[1]. Семнадцать целей устойчивого развития являются глобальными по своему характеру, обеспечивают учет национальных условий стран – членов ООН. В центре внимания целей стоят три взаимосвязанных элемента устойчивого развития: экономический рост, социальная интеграция и охрана окружающей среды.

Благодаря научно-техническому прогрессу для достижения целей и решения задач устойчивого развития в XXI веке используются информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ). Получают распространение понятия: информационное общество, электронное правительство, цифровые технологии, цифровая экономика и др.

ООН рассматривает следующий подход к описанию электронного правительства. Традиционно электронное правительство рассматривалось как использование ИКТ для повышения эффективности государственных учреждений и предоставления государственных услуг в Интернете. Позже рамки электронного правительства расширились и теперь включают использование ИКТ государством для проведения широкого круга взаимодействий с гражданами и бизнесом, а также открытые правительственные данные и использование ИКТ для обеспечения инноваций в управлении.

Таким образом, «электронное правительство можно определить как использование ИКТ для более эффективного и действенного предоставления государственных услуг гражданам и предприятиям»[2].Основополагающий принцип электронного правительства, поддерживаемый эффективной институциональной структурой электронного управления, заключается в улучшении внутренней работы государственного сектора за счет сокращения финансовых затрат и времени транзакций, чтобы лучше интегрировать рабочие потоки и процессы и обеспечить эффективное использование ресурсов государственного сектора, нацеленных на устойчивые решения. Благодаря инновациям и электронной системе документоборота правительства во всем мире могут быть более эффективными, предоставлять более качественные услуги, реагировать на требования граждан в отношении прозрачности и подотчетности, быть более открытыми и, таким образом,

[1]Sustainable Developmant GOALS.– URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/ (датаобращения: 18.11.2018).

[2]UN E-Government Knowledgebase.– URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework (датаобращения: 18.11.2018).

восстанавливать доверие граждан к своим правительствам.

С 2001 г. ООН проводит исследования индекса развития электронного правительства (E-Government, EGDI) 193 государств – членов ООН и индекса электронного участия (E-Participation,EPI) один раз в два года. Индекс развития электронного правительства представляет собой комплексную оценку трех аспектов электронного правительства: предоставление онлайн-услуг (OSI), телекоммуникационная связь (TII) и человеческий потенциал (HCI). Индекс электронного участия отражает степень использования онлайн-услуг для обеспечения доступности для граждан информации, предоставляемой правительством («обмен электронной информацией»), взаимодействия с заинтересованными сторонами («электронные консультации») и участия граждан в процессе принятия решений («принятие электронного решения»).

В таблице 1 дана динамика значений индекса развития электронного правительства и индекса электронного участия России и Индии за 2008, 2014–2018 гг.

Таблица 1 – Значения индекса развития электронного правительства и индекса электронного участия России и Индии за 2008, 2014–2018 гг.[1]

Table 1 – The values of the e-government development index and the e-participation index of Russia and India for 2008, 2014-2018

Страна	E-Government				E-Participation			
	2008	2014	2016	2018	2008	2014	2016	2018
	ранг / значение							
Россия	60/ 0,5120	27/ 0,7269	35/ 0,7215	32/ 0,7969	98/ 0,0909	30/ 0,6863	32/ 0,7458	23/ 0,9213
Индия	113/ 0,3814	118/ 0,3834	107/ 0,4638	96/ 0,5669	49/ 0,2500	40/ 0,6275	27/ 0,7627	15/ 0,9551

Динамика значений индекса государственного управления (E-Government) в России и Индии значительно отличается. В 2008 г. Россия имела 60-е место в Обзоре ООН, т.е. была в топ-100 рейтинга ООН по электронному управлению, а к

[1]United Nations E-Government Survey 2018 // United Nations. Department of Economic and Social Affairs. – URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018. – UN E-Government Knowledgebase. – URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/ (датаобращения: 18.11.2018).

2018 г. поднялась на 32-е место (-28). Индия в 2008 г. имела 113-е место в Обзоре ООН и только в 2018 г. вошла в топ-100 рейтинга ООН по электронному управлению, поднялась на 96-е место (-19). Авторы согласны с мнением Колесниченко Е.А., Рудаковой О.В. и Плахова А.В., что колебания позиции России в рейтинге стран по уровню развития «электронного правительства» в первую очередь связаны с усилиями стран-лидеров, которые в последние годы начали внедрение «электронного правительства» нового поколения[1].

Анализ динамики значений индекса электронного участия (E-Participation) показывает, что в Индии уже в 2008 г. высоко оценивались:

1) доступ граждан к публичной информации, к информации без или по запросу,

2) привлечение граждан к участию и обсуждению государственной политики и услуг,

3) возможность граждан участвовать в совместной разработке вариантов государственной политики, в оказании услуг и способов их предоставления.

В 2008 г. Индия по индексу электронного участия была на 49-м месте, а Россия – на 98-м месте. Значение индекса 2018 г. показывает, насколько Россия улучшила показатели электронного участия, – 23-е место (-75). Индия к 2018 г. поднялась на 15-е место (-34). Видно, что оба государства находятся в топ-30 государств – лидеров по индексу электронного участия.

Проведем сравнительный анализ ситуации внедрения цифровых технологий в государственное управление России и Индии.

Рассмотрим, как проходило развитие *электронного управления в системе государственного управления Индией*, стимулированное развитием цифровых технологий.

В начале 1990-х годов применение цифровых технологий началось с небольших государственных рабочих мест как для внутренней автоматизации, так и для предоставления государственных услуг.

В 1991 году экономические реформы, принятые Правительством Индии, проложили путь для изменений в видении государственного развития. В ходе этого перехода ИКТ стали важным приоритетом политики, поскольку они обладают двойным потенциалом для стимулирования роста и обеспечения системных реформ в структурах управления. Положительная тенденция к регенерации реформ в индийском руководстве получила дополнительный импульс в связи с созданием в 2005 году Комиссии по второй административной реформе (Second Administrative Reforms Commission , 2-й ARC) Правительства Индии[2].

---

[1] Колесниченко Е.А., Рудакова О.В., Плахов А.В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций// Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Том 13. – №2. – С. 161–175.

[2]Second Administrative Reforms Commission: Reports. – URL: https://darpg.gov.in/arc-reports (датаобращения: 16.11.2018).

Правительство Индии стремится быть более доступным для своих граждан с помощью общественных инструментов, таких как гражданские права, социальные сети, портал открытого управления (http://www.ogpl.gov.in) и многое другое. Расширяется практика использования социальных сетей для мобилизации массовых движений по вопросам управления (коррупция, насилие в отношении женщин и т.д.)[1].

В 2000 году Индийское Правительство объявило о «IT-акте 2000»[2], который обеспечил правовую основу для цифровых инициатив в стране. Среди других правовых положений настоящий документ предоставил «юридическую неприкосновенность ко всем электронным документам и другим видам деятельности, осуществляемым электронными средствами», с учетом «юридического признания цифровых подписей», инициировал «регулирование сертификационных органов», признал «санкции и судебное решение» для различных правонарушений, описал «взлом как киберпреступность и назначил наказание». Он также предоставил «полиции право на въезд и обыск без какого-либо ордера, какого-либо общественного места с целью разграбления киберпреступников и предотвращения киберпреступности»[3].

В 2005 году был запущен Первый портал, получивший название «Национальный портал Индии» (india.gov.in), для предоставления онлайн-услуг через централизованный унифицированный портал.

18 мая 2006 года Правительством Индии был принят Национальный план электронного управления (National e-GovernancePlan), который был назван NeGP.Структурно он включает в себя 27 ключевых подпроектов (MissionModeProjects – MMPs). При этом 10 подпроектов являются центральными, еще 10 – государственными, оставшиеся 7 – интеграционными, включая Национальный портал Индии. Некоммерческая организация NISG запустила специальный портал – eGovKnowledgeeXchange, в рамках которого осуществляется обмен знаниями, опытом реализованных проектов, а также ведется совместная работа над ошибками.

План принят для того, чтобы «сделать все государственные услуги доступными для обычного человека в его населенном пункте посредством общего обслуживания и обеспечить эффективность, прозрачность и надежность таких услуг по доступным ценам для реализации основных потребностей простого человека»[4].

---

[1]Mirani, S., Pannu, P., & Charm Malhotra (2014) «Empowering Women through ICTs: Cyber Campaigns on Violence against Women in India» // The Indian Journal of Public Administration, New Delhi . pp: 679-695.
[2]THE INFORMATION TECHNOLOGY ACT, 2000 (No. 21 OF 2000). – URL: http://www.dot.gov.in/sites/default/files/itbill2000_0.pdf (датаобращения: 16.11.2018).
[3]Malhotra, Ch. Role of Digital Technologies in Governance. New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 2018. – p. 10
[4]Там же.

Контроль за реализацией данного плана осуществляется Департаментом информационных технологий Министерства коммуникаций и информационных технологий Правительства Индии (GoI) (http://digitalindia.gov.in/).

План включает развитие инфраструктуры предоставления сервисов электронного правительства (National/StateServiceDeliveryGateway (NSDG/SSDG), инфраструктуры доступа в Интернет (StateWideAreaNetworks), государственных дата-центров (StateDataCentres – SDC), а также центров обслуживания населения (CommonServicesCenters – CSC) и специальных электронных форм доставки услуг (eForms). Количество CommonServiceCenters составляет более 1200 тысяч, также они используются в качестве пунктов доставки услуг во всех штатах.

Инфраструктура электронного правительства Республики Индия включает в себя национальную правительственную сеть интранет (NationaleGovernmentIntranet), национальные дата–центры (NationaleGovernmentDataCenter, StateDataCenters) и соответствующие центры безопасности, ресурсныеи прочие центры[1].

В период с 2008 по 2013 год были приняты существенные изменения и дополнения в законодательстве в области информационных технологий, NSDG, Национальной политики в области информационных технологий. Например, в 2008 году были внесены изменения в «IT-акт 2000». Эти поправки включают: «Предоставление центральному правительству возможности периодически выдавать правила, связанные с электронной подписью в соответствии с эволюцией технологий», «Предоставление строгих положений о защите данных и конфиденциальности», «Обеспечение строгого наказания по решению детской порнографии», «Введение режимов и методов шифрования для безопасного использования электронных средств» и так далее[2].

В 2012 году был запущен портал, названный «Открытые правительственные данные» (data.gov.in), чтобы обеспечить согласованность фрагментированных пространств данных каждого отдела и министерства GoI.

В 2013 году была официально запущена MobileSeva (национальная инициатива по мобильному управлению), с тем чтобы сделать Индию мировым лидером в использовании потенциала мобильного управления для всестороннего развития. MobileSeva представляет собой интегрированную платформу для всех правительственных ведомств и агентств для предоставления государственных услуг гражданам и предприятиям на мобильных устройствах с использованием SMS, USSD, IVRS, CBS, LBS и мобильных приложений. Он легко доступен через MobileApplicationsStore (m-AppStore) и Портал управления мобильными

[1]ИТ в госсекторе Индии// Электронный журнал «Государство. Бизнес. ИТ». – URL: http://www.tadviser.ru/index.php/ (датаобращения: 16.11.2018).

[2]Malhotra, Ch. Role of Digital Technologies in Governance. New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 2018, p. 10 .

устройствами (https://mgov.gov.in/).

В 2014 году была создана индийская платформа для привлечения граждан под названием «Mygov.in» (http://mygov.in). Идея MyGov приближает правительство к гражданам с помощью онлайн-платформы, создавая интерфейс для здорового обмена идеями и мнениями с участием гражданского общества и экспертов с конечной целью внести вклад в социально-экономическую трансформацию Индии.

В 2015 году был инициирован e-Kranti: Национальный план электронного управления версии 2.0, с видением «Трансформация электронного управления в целях трансформации управления», в нем было 44 проекта MissionModeProjects (MMP), которые должны были осуществляться с существенно пересмотренной моделью предоставления услуг[1]. Запуск «e-Kranti» проложил путь для программы DigitalIndia.

2014–2015 годы стали ключевыми для развития электронного управления, так как по инициативе премьер-министра Индии Нарендры Моди (Narendra Modi) была принята Программа DigitalIndia («Цифровая Индия», http://www.digitalindia.gov.in/) с целью «превратить Индию в общество, основанное на цифрах, и экономику знаний»[2] для получения экономических, социальных и экологических преимуществ от цифровых технологий. Данная программа имеет своей главной целью обеспечение электронного доступа к государственным услугам широких слоев населения Индии за счет динамичного развития сети Интернет и улучшения инфраструктуры связи.

На сайте Министерства электроники и информационных технологий Правительства Индии (http://digitalindia.gov.in/) дается обзор 115 информационных ресурсов, которые используются органами власти, предприятиями и организациями, гражданами в различных жизненных обстоятельствах.

Наиболее востребованные ресурсы программыDigitalIndia[3]:

1. MyGov– платформа для поощрения участия граждан в управлении путем поиска их идей и предложений (mygov.in).

2. eHOSPITAL (Электронная больница). Платформа для подключения пациентов, врачей и больниц для обеспечения универсального решения для граждан (http://ehospital.nic.in/ehospital/).

3. DigiLocker – платформа, которая предоставляет «личное пространство в общедоступном облаке», особенно для хранения, выдачи и проверки документов и сертификатов цифровым способом (https://digilocker.gov.in/).

4. JeevanPraman (https://jeevanpramaan.gov.in/#) – Биометрическая цифровая услуга для пенсионеров для обеспечения удостоверения личности для получения социальных

[1]Ministry of Electronics & Information Technology. – URL: http://meity.gov.in/content/e-kranti (дата обращения: 16.11.2018).

[2]Malhotra, Ch. Role of Digital Technologies in Governance. – New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 2018. – P. 11

[3]Там же. – с. 13–15.

выплат.

5. Aadhar-A12, выданный Индивидуалистским центром идентификации Индии (UIDAI) для жителей Индии, который будет использоваться в качестве основы / основного идентификатора для развертывания нескольких схем и программ государственного благосостояния (https://uidai.gov.in/your-aadhaar/about-aadhaar.html). Платформа идентификации Aadhaar является одним из ключевых столпов «Цифровой Индии», в которой каждый житель страны имеет уникальную идентификацию или номер Aadhaar. Крупнейшая система идентификации на основе биометрических данных в мире, Aadhaar является стратегическим инструментом политики для социальной и финансовой интеграции, реформ в области государственного сектора, управления бюджетными средствами, способствует повышению прозрачности управления.

6. Государственная электронная торговая площадка (GeM) – это одно окно для онлайн-закупок товаров и услуг, требуемых различными государственными ведомствами/организациями и бизнес-предприятиями. Цель GeM – повышение прозрачности, эффективности и быстроты в области государственных закупок. Предоставляет инструменты для прямой покупки, электронных торгов и электронных аукционов (https://gem.gov.in).

7. UMANG (Единая мобильная заявка) – единая мобильная платформа для всех индийских граждан для доступа к центральным, местным и другим государственным службам, объединяющая 200 приложений, предлагающих около 1200 услуг различных государственных ведомств Центра, штатов и местных органов и некоторые коммунальные услуги частного сектора, включая Aadhaar и Digilocker. Его основная цель – устранить неудобства, с которыми сталкиваются пользователи в управлении несколькими мобильными приложениями. (https: //web.umang. gov.in/web/#/).

Ч.Малхотра (Ch.Malhotra, 2018) рассматривает *проблемы, с которыми сталкивается внедрение электронного правительства в Индии*.

На первом месте стоит проблема кибербезопасности для защиты оборудования, программного обеспечения, конфиденциальности информации (в том числе защита персональных данных). С этой проблемой тесно связана проблема «электронного мусора», обусловленная быстрым устареванием устройств. Согласно докладу МСЭ о глобальном мониторинге электронных отходов (Global e-Waste Monitor Report) (2017) by ITU, в 2016 году было произведено около 44,7 млн. тонн электронных отходов. В развивающихся странах, таких как Индия, электронные отходы представляют собой большую проблему из-за незапланированного сброса, что делает их удаление трудным, а также дорогостоящим[1].

[1]Цит. noMalhotra, Ch. Role of Digital Technologies in Governance. NewDelhi, IndianInstituteofPublicAdministration, 2018, p. 18.

Следующая проблема связана с недостаточной информированностью граждан страны о предоставляемых ресурсах, отсутствием легкого доступа для граждан к электронным ресурсам или/и отсутствием у граждан необходимых навыков использования цифровых технологий. Это проблема, которую Ч. Малхотра называет «цифровой разрыв». Этот разрыв обусловлен различиями в возрасте, имущественном положении, грамотности (каждый четвертый житель Индии безграмотный), осведомленности, демографии, инвалидности, поле, инфраструктуре и др. «Чаяния граждан развиваются очень быстро, почти в тандеме с тенденциями цифровых технологий. Эти рекурсивные различия в потребностях и чаяниях граждан могут привести к неуправляемой текучести в других жестких институциональных структурах»[1].

Важной частью проблем управления являются вопросы управления информацией и сохранения электронных записей. «Диктатура спонсоров, устаревшие институциональные рамки и неэффективные модели партнерства еще больше усугубляют проблемы управления»[2]. Отсутствие надежных механизмов регулирования может в конечном итоге привести к формированию национальной психики неуверенности в отношении использования цифровых технологий в управлении.

Преодолению вышеназванных проблем способствуют создание и развитие центра передового опыта, который может заниматься инкубацией местных инноваций, упрощением технологических тенденций и продвижением технологического развития в области управления путем объединения дополнительных информационных ресурсов.

Рассмотрим далее, каким образом проходило развитие *электронного управления в системе государственного управления Россией*.

Начиналось внедрение ИКТ в системе государственного управления *в начале 1990-х* годов также, как и в Индии, с использования персональных компьютеров на рабочих местах чиновников и автоматизации процессов обработки информации.

Важно признать, что с тех пор Российское государство значительно продвинулось в процессе внедрения ИКТ в деятельность властных структур разного уровня. За почти 20-летний период был пройден ряд важных этапов, соответствующих нормативно-правовым документам в данной сфере. Условно можно разделить процесс внедрения цифровых технологий в систему государственного управления России на три этапа:

1 этап: понимание и осознание важности проблемы цифровизации, принятие первых нормативно-правовых актов в данной сфере (2002–2006 гг.).

[1]Malhotra, Ch. Role of Digital Technologies in Governance. NewDelhi, IndianInstituteofPublicAdministration, 2018, p. 19.
[2]Там же. – С. 19.

2 этап: формирование материально-технической базы цифровизации, изменение системы межведомственного взаимодействия, обеспечение процессов информационной безопасности, выработка соответствующей нормативно-правовой базы (2006–2016 гг.).

3 этап: активное внедрение новых электронных технологий, оптимизация процессов внедрения ИКТ, развитие и более широкое распространение использования ИКТ технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (с 2010 г. по настоящее время).

В 2002 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. №65 была утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»[1]. Эта программа стала основой:

– постепенного перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти;

– развития и повышения качества инфраструктуры доступа к информационным ресурсам государственных органов, а также к системе государственных и муниципальных услуг;

– обеспечения решения задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства;

– развития инфраструктуры электронного правительства.

Несмотря на трудности реализации программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», можно назвать ряд достижений: создание интернет-сайтов органов власти и ведомств, Государственной автоматизированной системы «Законотворчество», Государственной информационно-аналитической системы, ряда решений региональной информатизации, например, «одно окно», типовая АИТ многофункционального центра (МФЦ) и др. Началось обучение государственных и муниципальных служащих использованию цифровых технологий.

Принятый 10 января 2002 года Закон «Об электронной цифровой подписи» №1– ФЗ[2] послужил драйвером перехода на новую безбумажную технологию, которую тут же подхватил ряд банков, в том числе и Банк России. В тот период электронная цифровая подпись использовалась кредитно-финансовыми институтами прежде всего в целях обеспечения информационной безопасности в банковских информационных системах, а также для обеспечения безопасной работы в системе «банк– клиент».

Значительные усилия по цифровизации российской экономики стали предприниматься государством начиная с 2008 года. Именно в этот период государство стало осуществлять весомые шаги по внедрению широкополосного Интернета в регионах страны.

[1]СПС ГАРАНТ: – URL: http://base.garant.ru/184120/#ixzz5ZgkIFBoW (дата обращения: 18.11.2018).
[2] URL: http://base.garant.ru/184059/

Так, 7 февраля 2008 г. поручением Президента Российской Федерации № Пр-212 был утвержден важнейший документ стратегического планирования – Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации[1].

Следует отметить, что формирование в России электронного правительства было указано среди приоритетных задач в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р[2].В соответствии с требованиями Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов власти и местного самоуправления» от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ[3] каждый орган власти был обязан иметь свой сайт и размещать информацию о своей деятельности в открытом доступе. Оформление сайтов разных органов власти различается, но есть обязательная структура разделов (страниц) сайтов.

Нужно понимать, что потребность в создании электронного правительства в России возникла не случайно. Это было связано с реальным запросом российского общества на использование всех преимуществ внедряемых информационных технологий как для отдельных граждан, так и для представителей бизнеса.

20 декабря 2010 г. распоряжением Правительства Российской Федерации №1815-р была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»[4].

Характеризуя текущее на тот момент состояние сферы ИКТ в Российской Федерации, в данной программе отмечалось, что одними из факторов, ограничивающих развитие информационного общества в России, являются недостаточно высокий уровень социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации, высокий уровень дифференциации в использовании ИКТ в домохозяйствах различных регионов, низкий уровень владения навыками использования ИКТ как у населения, так и у чиновников разного уровня.

По состоянию на 2010 год отмечалось, что в России отсутствовал законодательно утвержденный перечень государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде, не был решен вопрос о признании на законодательном уровне электронного документа эквивалентом бумажного документа, существовала разрозненность государственных информационных ресурсов (а порой и несовместимость программно-технических решений и невозможность обмена данными между различными государственными органами, их информационными системами), что ограничивало возможность сопоставлять

[1] Российская газета. – URL: https://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html (дата обращения: 18.11.2018).
[2]СПС ГАРАНТ: – URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/(дата обращения: 18.11.2018)
[3]СПС ГАРАНТ – URL: http://base.garant.ru/194874/(дата обращения: 18.11.2018).
[4]СПС ГАРАНТ – URL: https://rg.ru/2010/11/16/infobschestvo-site-dok.html(дата обращения: 18.11.2018).

данные, содержащиеся в этих ресурсах, приводило к неоднократному дублированию одной и той же информации. Одним из существенных ограничителей развития информационного общества было отсутствие инфраструктуры, обеспечивающей информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов власти между собой, с населением и организациями.

Тем не менее процесс развития не останавливался, о чем свидетельствует проект концепции развития электронной демократии в рамках реализации государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», размещенной на сайте Минкомсвязи России. Был создан портал «Электронная демократия» (http://e-democratia.ru). В проекте «Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года» было дано различие понятий «электронное правительство» и «электронная демократия», были определены основные приоритеты, направления и этапы развития механизмов электронной демократии в России до 2020 года.

В апреле 2011 года был утвержден Федеральный закон «Об электронной подписи» № 63-ФЗ[1], призванный устранить недостатки предыдущего закона, а также расширить сферу использования электронной цифровой подписи (ЭЦП).

В настоящее время ЭПЦ активно используется во всех сферах взаимодействия власти, бизнеса и рядовых потребителей услуг: B2B, G2B, а также G2C, что дополняется развитием услуг электронного правительства (e-government) и его основного подразделения по работе с клиентами – портала государственных услуг.

В первой половине 2017 года вовсю начали говорить о начале эпохи цифровой экономики как за рубежом, так и в России. Появилось много новых терминов, быстро нашедших себе применение в информационном мире: «умные вещи, города и т.п.», биг-дата, криптовалюты, блокчейн, биткойн, искусственный интеллект, роботизация, дроны, виртуальная реальность, дополненная реальность и многие другие.

Еще одним новшеством в сфере информационных технологий стало внедрение онлайн-касс. Так, начиная с 2017 года в России стали обязательными онлайн-кассы, позволяющие автоматически отправлять всю информацию о покупках в Федеральную налоговую службу. Покупатель при этом может получить чек в электронном виде.

Основными программными документами, действующими в данной сфере в настоящее время, являются:

– Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 №203);

[1]СПС ГАРАНТ: – URL: http://base.garant.ru/12184522/ (датаобращения: 18.11.2018).

– Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632–р).

Согласно программе «Цифровая экономика Российской Федерации»[1], можно выделить несколько специфических особенностей, присущих новой цифровой системе государственного управления:

– государственные услуги будут оказываться в рамках единой цифровой облачной платформы, имеющей открытые интерфейсы межмашинного взаимодействия и позволяющей расширять возможности взаимодействия граждан с государством путем создания ими собственных приложений, работающей на базе данной платформы;

– минимизация коррупционных рисков за счёт практически полного исключения влияния человеческого фактора в административной системе и создания т.н. «безлюдной» схемы взаимодействия;

– «наделение субъектностью» используемых встроенных программных сущностей (т.н. интеллектуальных агентов), в том числе их налогообложение, ответственность, идентификация и т.п.;

– оптимизация налогообложения за счёт использования интеллектуальных агентов, работающих по принципу «умных контрактов» с индивидуальным расчетом налоговой нагрузки;

– внедрение высокотехнологичной адаптационной модели, автоматизированной приоритизации части бюджетных расходов;

– более широкое использование различных моделей бюджета, созданного с участием граждан, то есть т.н. партисипаторного бюджета, как реального способа влияния на финансовые и политические решения органов государственной власти и местного самоуправления;

– предоставление государственных услуг через единую цифровую платформу, имеющую открытые интерфейсы межмашинного взаимодействия.

Каковы достижения России во внедрении цифровых технологий в государственное управление?

Ярким примером достижений является единый портал органов государственной власти Российской Федерации (см. www.gov.ru).Сайт Президента Российской Федерации (http://kremlin.ru/) обеспечивает доступ граждан России к правовой, технической и др. информации.

Сайт Правительства Российской Федерации (http://government.ru/) дает необходимый и достаточный объем информации о работе Правительства, министерств и ведомств, имеет перекрестные ссылки, обеспечивающие оперативный доступ к: порталу госуслуг (https://www.gosuslugi.ru/), порталу

[1]СПС ГАРАНТ: – URL: http://government.ru/docs/28653/ (дата обращения: 20.11.2018).

госпрограмм (https://programs.gov.ru/Portal/), к единому порталу бюджетной системы Российской Федерации (http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=19ys0ii5b2_4),порталу единой информационной системы в сфере закупок (http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html), порталу «Открытое правительство» (http://open.gov.ru/), федеральному порталу государственной службы и управленческих кадров (https://gossluzhba.gov.ru/) и др., всего 26 ссылок.

Система «Открытое правительство» стартовала в России в 2012 г. Основные достижения этого проекта к 2017 г.: заложены основы новой (цифровой) культуры взаимоотношений власти и граждан, совершенствуются технологии взаимодействия граждан и субъектов хозяйственной деятельности с государством, повышаются качество и оперативность осуществления государственных функций и предоставления услуг, растет вовлеченность граждан и бизнеса в принятие государственных решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях[1].

Например, во многих субъектах Российской Федерации разработаны и приняты планы по внедрению механизмов (инструментов) открытости органов исполнительной власти. В Москве были инициированы такие проекты, как: «Активный гражданин»[2], «Наш город», краудсорсинг-платформа для общественного обсуждения социальнозначимых городских вопросов о работе учреждений здравоохранения, культуры, образования, офисов госуслуг и др. В регионах инициатива Москвы получила развитие в виде, например, интерактивного портала «Управляем вместе» (Пермский край), «Активный регион «Республика Коми» (Республика Коми), интерактивный портал «Открытый регион 71» (Тульская область) и др.

Работающим механизмом вовлечения граждан и реализации общественного контроля стали такие проекты, как: «Команда губернатора: Ваша оценка» (Вологодская область), проект «Команда Правительства Нижегородской области» (Нижегородская область), проект «Команда единомышленников» (Калининградская область), портал «Голос 25» для оценки работы руководителей муниципальных образований (Приморский край) и др.

В докладе «Об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года» отмечается, что за последние 6 лет во многих регионах заработали интернет- и мобильные сервисы по оказанию услуг в электронном виде в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ, сервисы для оплаты налогов, штрафов ГИБДД, регистрации имущества и др.

---

[1]Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года – URL: http://report.open.gov.ru/ (дата обращения: 10.12.2018).

[2]Гавриков Ф.А. Опыт внедрения современных информационных технологий в деятельности органов государственного и муниципального управления// Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Том 13. – №3.– С. 85–94.

В десятках субъектов Российской Федерации внедрены практики партисипаторного бюджетирования, например, в Тульской области, в Краснодарском крае, Ульяновской области, Ярославской области и др., где реализуется проект «Открытый бюджет».

Во многих регионах запущены порталы «Открытых данных». Например, Ульяновская область раскрыла более 650 датасетов. Томская область лидирует в сфере публикации открытых данных, в регионе есть возможность получить 145 госуслуг в электронном виде, в том числе 25 муниципальных[1].

Анализ опыта внедрения Открытого правительства показывает риски, которые оно может в себе нести:

– отсутствие заинтересованности власти в реальном использовании инструментов Открытого правительства при одновременном недостаточном спросе на открытость со стороны общества;

– риск разочарования граждан в инструментах Открытого правительства за счет того, что далеко не каждая выдвинутая и поднятая на уровень власти проблема в обязательном порядке должна быть решена;

– риски ограничения доступности к использованию ресурсов цифровой среды в связи с ужесточением правил их применения, в том числе цензуры, «применения средств блокировки и фильтрации противоправной информации»[2].

Сравнение подходов правительств России и Республики Индия во внедрении цифровых технологий в государственное управление показывает, что во многом эти подходы «созвучны», так как применяемые технологии и инструменты определяются научно–техническими прогрессом, вызовами новой постиндустриальной эпохи.

Цифровые технологии способствуют тому, чтобы системы управления государств отвечали нынешним и будущим потребностям общества, а их использование было увязано с целями устойчивого развития. Существующие цифровые инициативы по реализации государственных программ Индии и России достигли очень многого в области управления, в частности в предоставлении государственных услуг, региональном управлении, образовании, здравоохранении и др. Однако эти цифровые инициативы не должны ограничиваться исключительно ведомственными интересами. Для того, чтобы эффективно поддерживать и развивать эти цифровые инициативы, органы управления должны предоставить гражданам то, что им нужно и к чему они стремятся, а не просто типовую модель. Только подход, ориентированный на гражданина и на включение граждан (acitizen-

[1]Электронный ресурс: http://open.gov.ru/search/(дата обращения: 10.12.2018).

[2]Выжимова Н.Г. О перспективах внедрения цифровых технологий в практику государственного и муниципального управления в России // Саяпинские чтения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – 2018. – С. 38–43. – URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=32764718(дата обращения: 10.12.2018).

centricandcitizen-inclusive), может обуздать постоянно меняющиеся технологии и помочь создать рекурсивно саморегулируемую экосистему электронного управления. Сохранение «граждан» в качестве ядра систем управления/электронного управления способствовало бы достижению более устойчивой и справедливой глобальной экономики, где цифровые технологии выступают в качестве целесообразного средства, а не «цели».

Библиография / References:

1. Выжимова Н.Г. О перспективах внедрения цифровых технологий в практику государственного и муниципального управления в России // Саяпинские чтения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Тамбов, 2018. – С. 38-43. – URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=32764718.

2. Гавриков Ф.А. Опыт внедрения современных информационных технологий в деятельности органов государственного и муниципального управления // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Том 13. – №3. – С. 85– 94.

3. Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года. – URL: http://report.open.gov.ru/

4. ИТ в госсекторе Индии // Государство. Бизнес. ИТ. – URL: http://www.tadviser.ru/index.php/

5. Колесниченко Е.А., Рудакова О.В., Плахов А.В. Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций // Среднерусский вестник общественных наук. – 2018. – Том 13. – №2. – С. 161– 175.

6. Malhotra, Ch. (2018) Role of Digital Technologies in Governance. Indian Institute of Public Administration, New Delhi.

7. Mirani, S., Pannu, P., & Charm Malhotra (2014) «Empowering Women through ICTs: Cyber Campaigns on Violence against Women in India» // The Indian Journal of Public Administration, New Delhi., p: 679– 695.

8. United Nations E-Government Survey 2018 // United Nations. Department of Economic and Social Affairs. – URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018.

1. Vyzhimova, N.G. (2018) O perspektivakh vnedreniya tsifrovykh tekhnologiy v praktiku gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya v Rossii [On the prospects for the introduction of digital technologies in the practice of state and municipal government in Russia] // Sayapinskiye chteniya [Sayapinskie reading]. Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. – Tambov. – P. 38–43. – URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=32764718. (In Russ.)

2. Gavrikov, F.A. (2018) Opyt vnedreniya sovremennykh informatsionnykh tekhnologiy v deyatel'nosti organov gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Experience of

introduction of modern information technologies in the activities of state and municipal governments] // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – Tom 13. – №3. – P. 85– 94. (In Russ.)

3. Doklad ob itogakh vnedreniya sistemy «Otkrytoye pravitel'stvo» i perspektivakh do 2024 goda [Report on the results of the implementation of the Open Government system and prospects until 2024]. – URL: http://report.open.gov.ru/ (In Russ.)

4. IT v gossektore Indii [IT in the public sector of India] // Gosudarstvo. Biznes. IT [State. Business. IT]. – URL: http://www.tadviser.ru/index.php/ (In Russ.)

5. Kolesnichenko, Ye.A., Rudakova, O.V., Plakhov, A.V. (2018) Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: Rossiya na fone mirovykh tendentsiy [Effectiveness of government management: Russia on the background of world trends] // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – Tom 13. – №2. – P. 161– 175. (In Russ.)