

УДК 35.077.2

С.В. Нечаева, Г.В. Бондаренко, С.А. Карасева

ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»

Ставропольский филиал, Ставрополь, email: bondarenko_g_v@mail.ru

СПЕЦИФИКА И ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ

Ключевые слова: цифровизация, интеграция, IT-платформа, гражданское общество, инициативное бюджетирование, IT-система.

Настоящая статья посвящена анализу процессов цифровизации государственного и муниципального управления в России и изучению актуальности внедрения современных IT-платформ в деятельность органов власти различных уровней. Участие граждан в государственных делах еще не так давно было сложно представить без сбора множества документов, личных визитов, которые в настоящий момент стали доступны онлайн. В статье рассматривается специфика цифровизации государственного и муниципального управления по самым различным направлениям, включая участие гражданского общества в непосредственном принятии управленческих решений при определении приоритетных бюджетных трат в реализации проектов. Выделяются основные проблемы, мешающие развиваться IT-системам на необходимом для современного мира уровне. В качестве наиболее востребованных информационных платформ приводятся технологии инициативного бюджетирования, внедрения роботизированных элементов при обработке данных, успешно используемые в ряде развитых экономик мира в сфере бизнеса и управления. Для наглядности нами были сформированы в виде таблицы этапы реализации инициативного бюджетирования через дорожную карту. В связи с новизной внедрения такого рода систем, существуют определенные риски для стабильности работы всей управленческой машины, поэтому становятся особенно востребованными контролирующие функции государства в этом направлении. Скорее всего контроль и аудит станет ключевым звеном при интеграции цифровых систем в деятельность государственных и муниципальных органов планирования.

S.V. Nechaeva, G.V. Bondarenko, S.A. Karaseva

Moscow Pedagogical State University Stavropol Branch, Stavropol,

email: bondarenko_g_v@mail.ru

SPECIFICS AND PROBLEMS OF DIGITALIZATION IN THE ACTIVITIES OF AUTHORITIES IN RUSSIA

Keywords: digitalization, integration, IT platform, civil society, initiative budgeting, IT system.

This article is devoted to the analysis of the processes of digitalization of public and municipal administration in Russia and the study of the relevance of the introduction of modern IT platforms in the activities of authorities at various levels. Not so long ago, it was difficult to imagine the participation of citizens in public affairs without collecting a lot of documents, personal visits, which have now become available online. The article discusses the specifics of digitalization of go state and municipal administration in a variety of areas, including the participation of civil society in direct management decision-making when determining priority budget expenditures in the implementation of projects. The main problems that prevent IT systems from developing at the level necessary for the modern world are highlighted. Technologies of initiative budgeting, introduction of robotic elements in data processing, successfully used in a number of developed economies of the world in the field of business and management are cited as the most popular information platforms. For clarity, we have formed in the form of a table the stages of implementing initiative budgeting through the roadmap. Due to the novelty of the introduction of such systems, there are certain risks to the stability of the entire management machine – therefore, the controlling functions of the state in this direction are particularly in demand. Most likely, control and audit will become a key link in integration of digital systems into the activities of state and municipal planning authorities.

Ключевым стимулом к внедрению и последующему развитию системы цифровых технологий в государственном и муниципальном управлении стало повсеместное их использование во всех сферах жизни общества. Активная стадия перехода к «цифре»

подразумевает и достижение более качественного результата в том направлении, где она применяется.

Интеграция технологических новинок в системы государственного и муниципального управления вместе с тем подразумевает:

- необходимость более активного участия России в глобальной конкуренции;
- рассмотрение роли человеческого капитала как ключевого звена в развитии большинства сфер жизни общества;
- консолидацию сил в сторону развития человеческого капитала через призыву внедрения и перманентного развития цифровых технологий [2, с. 318].

Мы рассматриваем возможность реализации обозначенных пунктов за счет цифровой трансформации методов государственного и муниципального управления с использованием современных ИТ-систем с доказанной эффективностью – инициативным бюджетированием с базой в виде краудсорсинга, а также роботизированных систем искусственного интеллекта.

Цель исследования

Выделение ключевых проблем в процессе цифровизации методов государственного и муниципального управления и обоснование наиболее перспективных и эффективных концепций и мероприятий их решений с непосредственным использованием ИТ.

Материал и методы исследования

В процессе работы были проанализированы ключевые стратегии цифровой трансформации государственного и муниципального управления, изучены экспертные данные статистического и аналитического толка. Отражены наиболее успешные зарубежные примеры интеграции ИТ-технологий в бизнес-процессы, процессы управления в органах власти, в том числе в крупнейших городах России – интернет-платформы краудсорсинга Москвы и Казани.

Результаты исследования и их обсуждение

По данным экспертного исследования Всемирного банка в 2018 – 2019 годах, у России наблюдаются предпосылки для занятия в ближайшем будущем лидирующих позиций в цифровом прогрессировании методов государственного и муниципального управления [10]. В качестве основных положительных факторов приводятся наличие политического курса в сторону «цифры», достаточно высокое по международным мер-

кам развитие широкополосного интернета, законодательной базы, информационной безопасности. С другой стороны, эксперты отмечают слабую экосистему цифровой трансформации в сочетании с недостаточным уровнем интеграции населения в данные процессы по причине отсутствия у последних необходимых цифровых навыков. С учетом большой площади территории страны наблюдается и неравномерно распределенная материально-техническая цифровая база.

Рассматривая цифровую трансформацию в цифровой экономике, выделим три необходимых этапа развития данного процесса: перевод всех ключевых государственных и муниципальных процессов в автоматизированную систему, реинжиниринг – т.е. сама по себе цифровизация, а также цифровая трансформация [6, с. 75 – 77].

Под первым этапом – автоматизацией – следует понимать преобразование всех существующих циклических процессов строго в автоматический режим.

Второй этап подразумевает под собой оптимизацию процесса цифровизации с активным использованием ИТ и «миграции» большей части данных в электронный вид [3, с. 78 – 79].

Цифровая трансформация, определенная нами в качестве третьего этапа, несет в себе разработку принципиально новых методов и моделей в работе государственных и муниципальных органов (их взаимодействии друг с другом) для достижения выгоды всех участников системы – бизнеса, рядовых граждан и государственных институтов.

В силу сформировавшейся привычки к цифровому обществу в большинстве сфер жизни, начиная с электронных покупок на интернет-платформах и заканчивая использованием множества других цифровых удобств, таким как запись к врачу, оплата налогов и прочих, у общества возник справедливый запрос на высокий уровень оказания услуг, в том числе и государственных. Но в силу специфики экономики нашей страны, коммерческий сектор их оказания будет несомненно более качественного уровня из-за очевидных законов рыночной экономики, и, в частности, постоянной конкуренции с другими субъектами рынка.

Проведем анализ существующих недостатков цифровой трансформации государственного и муниципального управления. В силу определения цифровой трансформации как части реформы государственного управления следует учитывать, что любое изменение подобного масштаба – это всегда своеобразный вызов для системы, требующий учета множества факторов, нахождения баланса между отношениями гражданского общества, государства и бизнеса. Для преодоления возникающих барьеров на пути интеграции и становления трансформации необходимо понимать, что данные преобразовательные процессы направлены, прежде всего, в сторону людей с учетом их потребностей в доступности, открытости и качестве процессов во взаимодействии с органами власти. Естественно, сами преобразования в сфере цифровизации должны осуществляться хорошо подготовленными и организованными командами управленческих специалистов.

Рассматривая наиболее острые проблемы цифровизации, нельзя не сказать о цифровом неравенстве, при котором на «местах», в добавок к технической отсталости, концентрируется в основном ИТ-инфраструктура недостаточного качества. Под «недостаточным качеством» мы подразумеваем отсутствие передовых технологий цифрового пространства в сравнении с оснащенностью крупных населенных пунктов России. Одна из причин этого – разница в долях финансирования цифровизации между федеральным, региональным и муниципальными уровнями.

В противовес к имеющемуся положению дел в цифровой трансформации важнейшим условием успешности преобразования является именно равномерность и системность в покрытии «цифрой» территорий, формирование общего экономического и информационного пространства. В обеспечении подобных процессов главенствующую роль играют действия государства, обеспечивающего равномерность в цифровом покрытии муниципалитетов, формировании равного доступа всех участников отношений к делам государства.

Роль государства должна быть сосредоточена в принятии комплексных

мер по обучению сотрудников государственного и муниципального управления, разъяснительных мероприятий в необходимости инновационных методов в их каждодневной деятельности. Все это будет эффективно только в сочетании с параллельным формированием соответствующей мотивационной составляющей в отношении работников органов власти.

Подобного масштаба реформы не смогут обойти и бесчисленное количество рисков, связанных с большими данными; их целостности и защищенности от стороннего несанкционированного доступа. Именно поэтому нам видится вполне логичным пересмотр имеющегося законодательства в сфере защиты информации, создании и внедрении новых требований к защите персональных данных.

Вне зависимости от уровня власти вышеописанные проблемы характерны как для страны в целом, так и для небольших населенных пунктов – муниципалитетов. Наиболее серьезными барьерами в цифровизации на местном уровне власти являются:

- различный уровень финансовой, технологической и кадровой подготовки к внедрению цифровых технологий;
- замедленный процесс цифровой трансформации по причине неполного материально-технического оснащения территорий в совокупности с непониманием нормативно-правовой составляющей, регулирующей процессы цифровизации;
- проблемы с доступом к личным данным в совокупности с недостаточно качественным обеспечением защиты информации.

Данные несовершенства системы требуют комплексно нового подхода к постановке стратегических целей развития муниципальных образований, при которой одна из ключевых ролей будет отдана контрольно-счетным органам.

В глобальном виде контроль должен быть сосредоточен на оценке реального положения дел с цифровой трансформацией муниципального управления. Выявление несоответствия нормативно закрепленным требованиям будет предпосылкой для внедрения корректировок в запланированные показатели цифровой трансформации.

Эффективный контроль позволит:

- нивелировать возникновение проблем в управлении до наступления кризисной ситуации;
- поддерживать положительный опыт в адаптации цифровых элементов и приспособлять его к изменяющимся условиям территории;
- принимать своевременные и адекватные меры в ответ на эти изменения, основываясь на результатах оценки их влияния на объект управления.

Однако стоит отметить, что проекты в сфере цифровизации несут в себе весьма большие риски в силу своей новизны. Так, согласно статистике от 40 до 80% от всех проектов в области цифровых технологий оказываются нереализованными [7, с. 76].

В связи с подобными рисками аналитическая оценка эффективности бюджетного финансирования цифровизации становится особенно требовательной к контролю за расходами в этом направлении. Скорее всего контроль и аудит станет ключевым звеном при интеграции цифровых систем в деятельность государственных и муниципальных органов.

1. Помимо повышения роли контроля в рассматриваемой нами сфере, считаем необходимым обозначить более важное направление, в котором должна развиваться система цифровизации управления – инициативное бюджетирование. Его суть заключается в возможности участия граждан в распределении бюджетных средств в регионах и муниципалитетах [9]. В настоящее время данный подход пользуется большой популярностью во многих развитых странах мира. Более того, мы можем наблюдать опыт интеграции данной системы и в отдельных регионах России: Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тверская, Кировская, Волгоградская области и другие.

2. Ключевая концепция инициативного бюджетирования – массовое участие граждан в определении основных направлений в реализации бюджетных проектов. Использование цифровых технологий в данном процессе подразумевает удобство для граждан в ознакомлении с информацией о том, какие из проектов следует реализовывать в первоочередном порядке, а также в правильном

проведении голосования. Сама по себе схема привлечения широких масс людей к участию в выборе направлений государственных проектов именуется краудсорсингом (от английских слов «толпа» и «источник») – термином, введенным американскими политиками М. Робинсоном и Д. Хоу в 2006 году [4, с. 29].

Под краудсорсингом следует понимать некое действие, на основе которого организация (в нашем случае – органы государственной и муниципальной власти) делегирует часть своих полномочий неопределенной группе людей посредством специализированных интернет-платформ. Используя интерактивный доступный людям разных профессий открытый ресурс подобного толка, система органов власти должна в последствии принимать максимально эффективное управленческое решение. К текущему моменту функцию краудсорсинговой платформы отчасти выполняют социальные сети, в которых органы власти могут контактировать с неограниченным числом граждан.

Активное использование принципа краудсорсинга можно наблюдать в бизнесе – оно задействовано в таких компаниях как «Coca-Cola», «Nokia», «General Mills» и т.д. [11]. Среди российского бизнес-сегмента, использующего такую платформу, можно выделить крупнейшего представителя финансовой сферы – компанию «Сбер». В 2011 году благодаря краудсорсингу ей удалось сэкономить порядка 1 миллиарда рублей, а годом позднее – еще 8 миллиардов [5, с. 94 – 104].

В спектре деятельности органов власти следует отметить положительный опыт использования интернет-платформ подобного типа в таких крупных городах, как Москва и Казань. Например, около 150 тыс. жителей Москвы с 2014 года принимали активное участие в голосовании по реализации 17 крупномасштабных городских проектов, в которых учитывались их идеи, правки и предложения (платформа crowd.mos.ru).

Казань запустила подобный сервис в 2012 году (платформа uslugi.tatarstan.ru). Характерная его черта заключается в официальном контроле и обязательном учете мнения граждан, что закреп-

плено на законодательном уровне – Указом Президента Республики Татарстан «О государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль» № УП-408 от 1 июня 2012 года [1]. Таким образом, регион стал одним из первых в России, где деятельность органов власти находится под открытым общественным контролем.

На вышеуказанных платформах имеется в открытом доступе информация о сроках реализации проектов, необходимый объем бюджетных средств, сфера деятельности и т.п. Главное – вся перво-степенная информация об интересующем проекте представлена в доступном и понятном формате, а реализовать обратную связь можно не посещая государственные или муниципальные органы.

Использование интернет-платформ способствует более активному вовлечению гражданской части общества в дела государства, а также повышает его уровень доверия к действующей власти, что выгодно и тем, и другим [6, с. 81]. Вместе с тем решается и проблема не-электронного документооборота при обращении жителей в органы власти для получения какой-либо услуги, так как краудсорсинговая система способствует гораздо более оперативной реакции на обращения граждан.

3. Принцип инициативного бюджетирования поможет сформировать и укрепить связь в отношениях государства с гражданским обществом, выступая

вместе с тем «локомотивом» в оптимизации процессов цифровизации [8, с. 124]. В таблице 1 в качестве примера приведены этапы реализации инициативного бюджетирования (дорожная карта) с привязкой к месяцу реализации.

Осознавая важность процессов цифровизации, мы выступаем приверженцами максимального «оцифровывания» методов государственного и муниципального управления. В связи с этим, считаем важным вместе с системой краудсорсинга уделить не меньшее внимание автоматизированной обработке и преобразованию данных: граждане, контактирующие с органами власти посредством интернет-технологий, со временем столкнутся с когнитивной (интеллектуальной) автоматизацией – оптическим распознаванием символов или обработкой естественного языка. Эта технология позволит нивелировать потребность государственных и муниципальных органов в большом количестве кадров, необходимых для обработки множества обращений граждан по тем или иным вопросам.

Роботизированная обработка данных имеет активное развитие с начала 2010 годов. Анализ соответствующего рынка предоставления подобных ИТ-услуг показал, что одно из лидирующих мест занимает компания ElectroNeek Robotics, предоставляющая цифровые услуги таким компаниям, как Nvidia и Microsoft [7, с. 76].

Таблица 1

Этапы реализации инициативного бюджетирования через дорожную карту

Месяц	Административный блок	Бюджетный блок
февраль		Свободные средства
март	Освещение потенциальных проектов и их набор; Жеребьевка	-
апрель	Заседания комиссии по решению выполнения проектов, выделение ключевых решений по расходованию бюджетных средств	
май		
июнь	Итоговое согласование проектов администрацией муниципалитета, обсуждение деталей и координация управленческих групп	Подготовка заявок соответствующим профильным комитетом, от которого идут инициативы
июль		
август		Бюджетный проект муниципалитета на будущий год
сентябрь		
октябрь		
ноябрь	Принятие бюджета	Принятие и исполнение бюджета

Продукт, разрабатываемый компанией, уже внесен Министерством юстиции Российской Федерации в реестр российских программ для электронно-вычислительных машин и баз данных. Одно из главных его отличий – дружелюбный интерфейс, возможность задействования неограниченного числа роботов, а также их адаптивность к изменениям.

Подобные методы цифровизации позволяют минимизировать человеческий фактор в деятельности органов власти, что должно сказаться на качестве предоставления ими необходимых гражданам услуг. Кроме того, значительно сократится время на обработку входящих обращений и благодаря «роботам» основная часть рутинной работы будет передана искусственному интеллекту. Не будет возникать необходимость в трате времени на анализ и систематизацию результатов управленческой деятельности, так как современные технологии способны максимально эффективно показывать объективные результаты работы самих управленцев.

Выводы

Построение в России цифровой экономики становится одним из ключевых факторов успешного развития страны. Обработка данных в цифровом формате и принятие на этом фоне управленческих решений позволит государственным и муниципальным органам проводить более оперативную, открытую, и главное – эффективную деятельность по удовлетворению запросов граждан к государству.

В процессе работы над настоящей статьей нами были обозначены ключевые проблемы современных методов осуществления государственного и муниципального управления и на их основе сформулированы наиболее перспективные и эффективные концепции и мероприятия в области цифровизации, соответствующие современным тенденциям в спектре IT-технологий в интеграции с органами власти различного уровня.

Библиографический список

1. Указ Президента Республики Татарстан «О государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль» № УП-408 от 1 июня 2012 года.
2. Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ. 2015. 318 с.
3. Балюков А.С. Анализ актуальности создания электронного правительства // Вестник ЮУрГУ. Серия «Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника». 2019. Т. 14, № 3. С. 78-79.
4. Масланов Е.В., Масланов Д.В., Подсевакин И.С. Краудсорсинговые проекты: пространство взаимодействия власти и общества // Власть. 2016. № 4. С. 29.
5. Насыров И.Р., Савельев И.Л. Технологии краудсорсинга в государственном управлении // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2012. Т. 154, № 6. С.94-104.
6. Тованцова Е.Н., Шлеверда И.Н. Транспарентность власти как основа формирования положительного имиджа органов государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 4. С. 81.
7. Шиповалова Л.В., Чернышева Л.А. Цифровые технологии управления в действии, или об активности граждан вокруг платформы «Активный гражданин» // SOCIOLOGY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY. 2021. Vol. 12. № 1. С. 76.
8. Шульга И.Е., Вагин В.В. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М., Алекс, 2017. 124 с.
9. Вагин В.В. Основные итоги и направления развития инициативного бюджетирования в России. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Events/Forum/Vagin-6December-converted.pdf> (дата обращения 15.04.2023).
10. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация». Центр стратегических разработок. [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wpcontent/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения 17.04.2023).
11. Ikediego H.O., Ilkan M., Abubakar A.M., Victor Bekun F. Crowdsourcing (who, why and what) // International Journal of Crowd Science, 2018 Vol. 2 No. 1. P. 27-41. DOI: 10.1108/IJCS-07-2017-0005.