

УДК 351/354

¹*С.В. Расторгуева*, ²*И.В. Николаева*, ³*М.П. Цынзак*

¹ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», г. Якутск, email: lana.rastorgueva.97@mail.ru

²ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», г. Якутск, email: iva.nikolaeva@s-vfu.ru

³ФГБОУ ВО «Арктический государственный агротехнологический университет», Республика Саха (Якутия), г. Якутск, email: enter-7676@mail.ru

ЭТАПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, информатизация, цифровая трансформация, электронное правительство, открытое государство, цифровое государство.

В условиях нового технологического уклада, когда главенствующую роль в экономике играют информационно-коммуникационные технологии, позволяющие принимать качественно новые управленческие решения на основе больших данных и искусственного интеллекта, роль системы государственного и муниципального управления начинает возрастать. Развитие цифровой экономики возможно только в условиях широко развернутой технологической инфраструктуры, обеспечить которую по силам только государственным структурам. В статье рассмотрены предпосылки формирования российских нормативов и правил информатизации системы госуправления, начиная с советского периода. Подробно описана последовательность основных структурных нормативно-правовых актов, которые способствовали трансформации системы государственного и муниципального в нашей стране. Описаны перспективы цифровой трансформации системы ГМУ на ближайшую перспективу. Сделан вывод, что системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации успешно приближается к модели «цифрового государства».

¹*S.V. Rastorgueva*, ²*I.V. Nikolaeva*, ³*M.P. Tsynzak*

¹North-Eastern Federal University, Yakutsk, email: lana.rastorgueva.97@mail.ru

²North-Eastern Federal University, Yakutsk, email: iva.nikolaeva@s-vfu.ru

³Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Arctic State Agrotechnological University”, Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk, email: enter-7676@mail.ru

STAGES AND PROSPECTS OF INFORMATIZATION DEVELOPMENT IN THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: state and municipal management, informatization, digital transformation, e-government, open state, digital state.

In the context of the new technological paradigm, when information and communication technologies play a dominant role in the economy, making it possible to make qualitatively new management decisions based on big data and artificial intelligence, the role of the state and municipal government system begins to grow. The development of the digital economy is possible only in the context of a widely deployed technological infrastructure, which only state structures can provide. The article considers the prerequisites for the formation of Russian standards and rules for informatization of the public administration system, starting from the Soviet period. The sequence of the main structural legal acts that contributed to the transformation of the state and municipal system in our country is described in detail. The prospects for the digital transformation of the GMU system in the near future are described. It is concluded that the system of state and municipal government in the Russian Federation is successfully approaching the model of the “digital state”.

На сегодняшний день работа с электронными ресурсами вошла во все сферы жизни человека. Теперь с помощью IT-технологий можно заказывать на дом еду, оплачивать коммунальные счета, приобретать одежду, технику и товары первой

необходимости. Но развитие затрагивает не только бытовые сферы общества, но и фундаментальные: те, которые уже проверены временем и работают без дополнительных улучшений уже многие десятилетия. Государственное управле-

ние является одним из самых древних и устоявшихся механизмов регулирования общественных отношений. Поэтому внедрение современных технологий в работу государственных органов было логичным и последовательным.

Идея о создании идеального электронного государства для управления государственными делами и документооборотом возникла достаточно давно. Для того, чтобы понять сущность функций электронного государства и открытого правительства в Российской Федерации важно проследить этапы эволюции информационных технологий в государственном управлении Российской Федерации и периоды внедрения этих технологий в систему управления.

Цель исследования – рассмотреть этапы развития внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного и муниципального управления Российской Федерации и определить направления ее цифровой трансформации на ближайшую перспективу.

Результаты исследования и их обсуждение

Электронная техника начала развиваться ещё при Советском Союзе, и начало этого развития напрямую связано с достижениями гениальных инженеров И.С. Брука и Б.И. Рамеева. 4 декабря 1948 года они впервые запустили в работу первую советскую электронно-вычислительную машину. Данную модель назвали ЭВМ М-1 [9]. Таким образом, история формирования и развития электронной техники в Российской Федерации длится вот уже более 70 лет. Таким образом можно выделить несколько этапов разработки проектов по информатизации народного хозяйства.

Истоки (период СССР). Начальный период автоматизации управленческих процессов в нашей стране приходится на середину XX века, 1950-1965 гг. В эти годы ученые разработали абсолютно новый подход к управлению экономикой. Ученые предложили совету министров СССР создать единую сеть вычислительных центров, главный центр которой находился бы в г. Москва. Данный центр мог бы собирать информацию и оперативно решать хозяйственно-экономические задачи по всей стране.

Следующий виток развития начинается в 1965 году и заканчивается всего через пять лет – в 1970 году. В это время Центральное статистическое управление СССР и Госплан СССР проводили работы в создании новых вычислительных проектов, стараясь опираться на узковедомственные интересы. Но, к сожалению, данные проекты не могли автоматизировать работу управления народным хозяйством по всей стране.

Следующий период развития пришёлся на 1970-1990 годы и вернул в основу проекта принцип построения территориально-отраслевой автоматизированной системы. В это время предполагалось расширение автоматизированной системы управления с государственных органов на все отрасли народного хозяйства.

Таким образом, видно, что прослеживаются отечественные истоки, которые легли в основу созданных в настоящее время концепций «открытого» правительства и «цифрового» государства в Российской Федерации. Хотя термин «Открытое правительство» и его основные принципы впервые были сформулированы в [12] на международном уровне, еще в 1993 году. Было дано следующее определение: «Открытое государство – это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу, на основе которого государство работает. Министры и публичные служащие обязаны разъяснять их законы, решения и действия общественности. Государство, тем не менее, нуждается в том, чтобы хранить некоторые секреты и обязано защищать личную жизнь тех, кем оно управляет» [11]. В целом, можно согласиться, что приведенное определение действительно соответствует текущей реализации основных положений современного открытого правительства.

Становление. В период с 1990-х годов прошлого века по настоящее время во всем мире прошел «бум» развития информационно-коммуникационных технологий, который способствовал развитию такого понятия, как «электронное правительство», под которым понималась модель взаимодействия общества и государства с применением удаленных информационно-коммуникационных технологий.

В нашей стране период конца XX века, так называемый «переходный» период, стал периодом стагнации в развитии отечественной индустрии ИКТ, образовался технологический разрыв между нашей страной и странами развитой рыночной экономики, последствия которого присутствуют и в настоящее время.

В мировых масштабах концепция электронного правительства появилась в 1990-х гг. как «идея широкого внедрения современных информационных, компьютерных технологий в работу государственных структур с целью повышения эффективности и прозрачности работы государственного аппарата» [7]. В нашей стране электронное правительство стало закономерным итогом реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [3]. В период первого десятилетия XXI века были сформированы отечественные стандарты системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), введен в действие единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА). Несмотря на растущий уровень глобализации, в мире не сложилось единой схемы по формированию электронного правительства.

Причем эти составляющие существуют на любом уровне государственного и муниципального управления (далее – ГМУ), в том числе и на уровне отдельных организаций и государственных (муниципальных) информационных систем (далее – ИС). Поэтому построение единых регламентов функционирования и моделей межведомственного взаимодействия до сих пор является важнейшим направлением цифровизации сферы общегосударственного управления. Среди них можно выделить:

- разработку и модернизацию ИС по своевременному сбору, анализу и передаче данных по оказанию общественных услуг, межведомственным взаимодействием между органами исполнительной власти и местного самоуправления;

- систематизацию и обеспечение безопасности хранения различных сведений в государственных и муниципальных базах данных;

- поддержание правомерного характера использования информационных ресурсов [10].

В результате Российская Федерация в 2012 году поднялась на 27 позицию в рейтинге уровня развития электронного правительства ООН (E-Government Development Index), подсчет которого ведется раз в 2 года.

Настоящее время. Следующим важным этапом развития цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления в нашей стране можно считать период реализации государственной программы «Информационное общество-2020» [4].

Во втором десятилетии XXI века произошел качественный рост социально-общественной жизни нашей страны – «информационное общество» перерастает идею «электронного правительства» до уровня «открытого правительства», когда изменение законодательства предварительно обсуждается на публичных открытых площадках в сети Интернет, на всех уровнях системы государственного и муниципального управления всячески поддерживаются общественные инициативы. Активное взаимодействие общественных институтов, бизнеса и власти с применением ИКТ становится нормой жизни.

Сегодня основой социально-экономического развития нашей страны становится ориентир на «цифровую экономику». На государственном уровне под этим термином понимается «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг» [1].

К основным задачам построения цифровой экономики нашей страны были соотнесены следующие направления развития:

- формирование экосистемы цифровой экономики, основанной на больших данных, которые должны стать основой для принятия управленческих решений на государственном уровне;

– формирование инфраструктуры цифровой экономики, ориентированной на создание высокотехнологичных бизнесов;

– формирование условий на государственном уровне для «прорывных» отраслей экономики, основанных на новых технологиях и имеющих перспективу стать глобальными.

В качестве новых технологий, называемых «сквозными», т.е. используемыми во всех сферах социально-экономической жизни общества, были сформулированы следующие:

- большие данные;
- нейротехнологии и искусственный интеллект;
- системы распределенного реестра;
- квантовые технологии;
- новые производственные технологии;
- промышленный интернет;
- компоненты робототехники и сенсорики;
- технологии беспроводной связи;
- технологии виртуальной и дополненной реальности.

Национальная программа, утратившая актуальность в 2019 году, была трансформирована в национальный проект [6], в котором были определены семь базовых направлений развития до 2024 года:

– «Нормативное регулирование цифровой среды» – создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий;

– «Информационная инфраструктура» – создание конкурентоспособной, устойчивой и безопасной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения данных, доступной для граждан, бизнеса и органов власти

– «Кадры для цифровой экономики» – обеспечение рынка труда специалистами в сферах ИТ, информационной безопасности и цифровых технологий, создание онлайн-сервисов для образовательных организаций, обеспечение доступности для населения образовательных программ, связанных с приобретением цифровых компетенций;

– «Информационная безопасность» – повышение уровня защищенности госу-

дарственных информационных систем и ресурсов, перевод работы органов власти и государственных организаций на отечественное программное обеспечение, создание условий для снижения количества правонарушений с использованием информационных технологий;

– «Цифровые технологии» – создание и развитие сквозных цифровых технологий на основе отечественных разработок, разработка высокотехнологичных продуктов и услуг, импортозамещение в квантовых технологиях, 5G и других направлениях;

– «Цифровое госуправление» – внедрение цифровых технологий в сферу государственного управления, оказание госуслуг гражданам и представителям бизнеса в цифровом формате, разработка согласованной политики государств – членов Евразийского экономического союза в развитии цифровой экономики.

– «Искусственный интеллект» – поддержка перспективных научных исследований, разработка и развитие программного обеспечения, в котором используются технологии ИИ, стимулирование спроса на продукты, созданные с использованием технологии ИИ, популяризация и развитие сообщества профильных специалистов.

Перечисленные направления остаются основными сферами государственного регулирования в текущем периоде. По каждому из этих направлений сформулированы конкретные цели. При анализе программы был отдан приоритет нормативному регулированию, модернизации образования и информационной инфраструктуре. Таким образом, ожидается, что нормативная база, налаженная инфраструктура и достаточное финансовое обеспечение дадут необходимый результат. При этом, в соответствии с вышеперечисленными новыми технологиями, ожидаются коренные изменения всех основных направлений деятельности системы государственного и муниципального образования Российской Федерации: от государственного управления, до систем образования и здравоохранения, требующих воспитания нового поколения, имеющего другое мышление и способного к саморазвитию в условиях нового технологического уклада.

Этому способствует Национальная технологическая инициатива (далее – НТИ) [8], как новая форма партнерства государства, науки и бизнеса, призванная объединить усилия всех основных субъектов экономики страны для развития российской цифровой экономики. Так, заметно, что новые рынки в IT отрасли принадлежат компаниям американского происхождения. Речь идет о таких гигантах как Apple, Google, Microsoft которые охватили весь мир. НТИ задумывалась с главной целью для того, чтобы Россия изменила свою роль с пассивного потребителя на технологического лидера. Для того чтобы государственные институты развития сложили эффективную модель выращивания новых отраслей была разработана Национальная технологическая инициатива (НТИ). Поэтому этот амбициозный проект поставлен во главу угла в период реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». Для этого необходимо создание соответствующих сервисов, определение научных и образовательных приоритетов, подготовка эффективных кадров [8]. Главным образом цель заключена не столько в улучшении существующих рынков, а на создании условий для технологического рывка и последующего успешного конкурентирования на глобальном уровне. Важно отметить, что НТИ построена с учетом анализа новых отраслей, которые будут сформированы к 2035 году. Именно поэтому государственной составляющей управления отведена роль формирования инфраструктуры для реализации технологического прорыва. Кардинально меняется система образования, формируются условия для подготовки и переподготовки кадров, усиливается нормативное регулирование, что отражено в перечисленных выше подпроектах «Нормативное регулирование», «Кадры и образование», «Формирование исследовательских компетенций и технических заделов».

Средства на реализацию НП «Цифровая экономика» распределяются на конкурсной основе операторами мер поддержки – это Фонд содействия инновациям, Российская венчурная компания (РВК), VEB Ventures, РОСНАНО, Российский фонд развития информацион-

ных технологий (РФРИТ), Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), Фонд «Сколково»; а также двумя ведомствами – Минпромторгом и Минкомсвязью России» [10].

Первые результаты реализации нацпроекта уже ощутимы. К концу 2020 года в рамках нацпроекта на портале госуслуг было запущено семь суперсервисов: «Поступление в вуз онлайн», «Социальная поддержка онлайн», «Цифровое исполнительное производство», «Трудовые отношения онлайн», «Оформление европротокола онлайн», «Пенсия онлайн» и «Онлайн помощь при инвалидности».

В рамках нацпроекта в 2020 году к интернету было подключено около 22 тысяч социально значимых объектов. В Москве, Екатеринбурге, Зеленограде, Кемерово, Кронштадте, Сочи и республике Хакасия были реализованы пилотные проекты по созданию сетей связи 5G. Масштабирован в рамках РФ сервис «Европротокол онлайн». В сферах здравоохранения, ЖКХ, ТЭК, сельского хозяйства реализованы пилотные проекты по организации узкополосных беспроводных сетей.

В апреле 2021 года Министерство цифрового развития сообщило о старте второго этапа программы устранения цифрового неравенства в рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» национального проекта «Цифровая экономика». До 2030 года, согласно планам Министерства, мобильная связь станет доступной более чем в 24 000 населенных пунктах РФ.

Перспективы. Важнейшим направлением развития в системе государственного и муниципального управления на сегодня является ее цифровая трансформация [2]. Уже в октябре 2021 года было опубликовано распоряжение Правительства Российской Федерации [5], определившее направления изменений в системе государственного и муниципального управления:

– Цифровой профиль гражданина – вся документация по запросам населения будет формироваться в электронном виде и храниться в его профиле на портале госуслуг. При этом у граждан будет возможность передачи этой документации по запросам в другие организации также в электронном виде;

– Госуслуги онлайн – планируется внедрение в законодательном порядке. Услуги для бизнеса и вся отчетность – только в электронном виде. Физический прием останется доступным только для граждан, взаимодействие организаций и государства – только онлайн;

– Полный электронный документооборот – описанное выше взаимодействие возможно только при условии подключения всех юридических лиц к системе межведомственного электронного взаимодействия;

– Инфраструктура доступа в интернет – планируется строительство спутниковой группировки для быстрого доступа во всемирную паутину на всей территории страны, усиление государственно-частного партнерства в этой сфере;

– Цифровые госданные – повсеместное внедрение электронных цифровых подписей для граждан через портал госуслуг, безопасный доступ к информации.

Для реализации указанных целей определены основные направления реализации Стратегии:

– Перевод массовых социально-значимых услуг в электронный вид;

– Цифровизация процесса контрольной (надзорной) деятельности;

– Внедрение платформы обратной связи;

– Создание центров управления регионом.

Таким образом, до 2030 года перед страной поставлена амбициозная цель – переход к «цифровому» государству, где система государственного и муниципального управления представлена в виде единой цифровой платформы.

Выводы

Подводя итоги исследования, можно утверждать, что история информатизации системы государственного и муниципального управления имеет базис и положения, сформулированные еще в советский период. Именно исторические корни позволили нашей стране в кратчайшие сроки преодолеть технологический разрыв периода переходной экономики 1990-х.

В цепочке развития государственно-го управления «электронное правительство – открытое государство – цифровое государство – умное государство», Российская Федерация успешно реализуется на второй ступени и качественно приближается к третьей.

Такое ускоренное развитие стало возможным благодаря структурным сдвигам в системе – сегодня инструментами реализации цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления в России стали национальные проекты. Ожидается, что в ближайшей перспективе общество увидит качественно новый уровень системы государственного и муниципального управления – цифровой.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года N 203 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420397755#7D60K4> (дата обращения: 29.03.2022).

2. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения: 29.03.2022).

3. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/6b9425f00074782e85554240526c0f90f19ee869/ (дата обращения: 29.03.2022).

4. Постановление Правительства РФ N 313 от 15.04.2014 (ред. от 25.01.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (дата обращения: 29.03.2022).

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2021 N 2998-р «Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления». [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/d3uclO4ZFGNKmxCPBXbL4OaMPALluGdQ.pdf> (дата обращения: 29.03.2022).
6. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/ (дата обращения: 29.03.2022).
7. Адилходжаева С.М., Содиков, С. Сравнительный анализ «E-government» в мире // Экспериментальные и теоретические исследования в современной науке: сб. ст. по матер. XLV междунар. науч.-практ. конф. № 15. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2019. С. 39-43.
8. Канон НТИ. [Электронный ресурс]. URL: <https://nti2035.ru/nti/> (дата обращения: 29.03.2022).
9. Крюков А.В., Клопченко И.С., Черненко О.Б. Электронное правительство в России: инфраструктура, приоритеты и цифровые барьеры // Модернизация экономики России: отраслевой и региональный аспект: материалы международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 2020. С. 106-110.
10. Развитие цифровой экономики в РФ. Полезные материалы. // Официальный сайт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.ac.gov.ru/poleznaaya-informaciya/4217/> (дата обращения: 04.04.2022).
11. Федотова Г.В., Ламзин Р.М. Информационная составляющая в ресурсном обеспечении публичного управления в регионах России // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент, 2020. № 1. Т. 10. С. 68-84.
12. «Open Government» Presented to Parliament by the Chancellor of The Duchy of Lancaster By Command of Her Majesty July 1993. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm22/2290/2290.pdf> (дата обращения: 29.03.2022).