

УДК 338

¹Т.Ю. Феофилова, ¹Ю.А. Маркова, ²Е.В. Радыгин

¹Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого,
Санкт-Петербург, email: feotu@yandex.ru, girlhasgreatname@gmail.com

²Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия,
Санкт-Петербург, email: radyginev@mail.ru

АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Ключевые слова: государственное управление, цифровизация, искусственный интеллект, информационная система, государственные программы, государственная политика.

Формирование и реализация государственной политики имеет ключевое влияние на большинство отраслей экономики и социально-экономическое развитие территорий и страны в целом. В условиях макроэкономической нестабильности повышается объем данных о факторах и событиях, которые необходимо учесть при формировании государственной политики. Кроме этого, повышается требование общества к качеству выполнения государственных функций. В этой связи очевидна необходимость внедрения в практику технологий искусственного интеллекта. Цель исследования заключается в анализе институционального обеспечения цифровизации государственной политики на региональном уровне управления (на примере Санкт-Петербурга). Объектом исследования является система государственного управления. Предметом – технологии с применением искусственного интеллекта, используемые в процессе проектирования и реализации государственной политики. В процессе исследования проанализированы нормативно-правовые акты, назначение которых заключалось в принятии мер по разработке и / или внедрению в эксплуатацию государственных информационных систем. В результате анализа установлено наличие планов по разработке информационной системы, предусматривающей автоматизацию процесса формирования и реализации государственных проектов. Однако, мероприятие, предусматривающее разработку такого инструмента, было отменено. В качестве возможных аналогов проанализированы функции систем «Электронный бюджет» и «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», и выявлена их ограниченность в применении при формировании и реализации государственной политики. Вместе с тем, анализ качества формирования и реализации государственных программ выявил наличие явных проблем именно с их формированием. В результате сформулирован вывод об ограниченности институционального обеспечения формирования и реализации государственной политики, что негативно влияет на качество государственного управления не только в настоящее время, но и в последующие периоды. Сформулированы предложения, направленные на решение проблемы цифровизации государственной политики посредством развития институционального обеспечения внедрения технологий искусственного интеллекта в практику государственного управления.

¹T.Yu. Feofilova, ¹Yu.A. Markova, ²E.V. Radygin

¹Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg,
email: feotu@yandex.ru, girlhasgreatname@gmail.com

²North-West Branch of the Russian State University of Justice, St. Petersburg,
email: radyginev@mail.ru

ANALYSIS OF THE INSTITUTIONAL SUPPORT FOR THE DIGITALIZATION OF THE STATE POLICY OF THE REGION

Keywords: public administration, digitalization, artificial intelligence, information system, government programs, public policy.

The formation and implementation of state policy has a key impact on most sectors of the economy and the socio-economic development of the territories and the country as a whole. In the context of macroeconomic instability, the amount of data on factors and events that need to be taken into account in the formation of public policy is increasing. In addition, the society's demand for the quality of the performance of state functions is increasing. In this regard, the need to introduce artificial intelligence technologies into practice is obvious. The purpose of the study is to analyze the institutional support for the digitalization of state policy at the regional level of government (on the example of St. Petersburg). The object of research is the system of public administration. The subject is technologies with the use of artificial intelligence used in the process of designing and implementing state policy. In the course of the study, legal acts were analyzed, the purpose of which was to take measures to develop and / or put into operation state information systems. As a result of the analysis, it was established that there are plans to develop an information system that provides for the automation of the process of formation and implementation of government projects.

However, the event providing for the development of such a tool was cancelled. As possible analogues, the functions of the systems "Electronic budget" and "Typical cloud solution for automating control (supervisory) activities" are analyzed, and their limited use in the formation and implementation of state policy is revealed. At the same time, the analysis of the quality of the formation and implementation of state programs revealed the presence of obvious problems with their formation. As a result, a conclusion was formulated about the limited institutional support for the formation and implementation of state policy, which negatively affects the quality of public administration not only at present, but also in subsequent periods. Proposals are formulated aimed at solving the problem of digitalization of public policy through the development of institutional support for the introduction of artificial intelligence technologies in the practice of public administration.

Социально-экономическое развитие страны и отдельных субъектов федерации зависит от качества государственного управления. В РФ со значительной долей государственного сектора такое влияние еще более заметно. Направление и содержание государственной политики направлено на поддержку развития отдельных отраслей, секторов экономики, на обеспечение различных видов национальной безопасности. В этой связи чрезвычайно важно при формировании и реализации государственной политики максимально учитывать факторы и последствия предполагаемых решений. В условиях макроэкономической нестабильности, наступления событий, имеющих высокий уровень рискованного потенциала, традиционные методы разработки положений государственной политики не оправдывают ожиданий. Не менее важным является мониторинг реализации государственной политики, а именно получение данных о целевых показателях, о факторах, повлиявших на эти показатели. В этой связи внедрение искусственного интеллекта в практику государственного управления становится одной из ключевых задач в повышении качества оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

В Российской Федерации в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» реализуется федеральный проект «Цифровое государственное управление». В конце 2024 г. заканчивается срок реализации федерального проекта, к этому периоду должны быть достигнуты показатели, сгруппированные по двум целям:

1) внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого

и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей;

2) разработка и внедрение национального механизма осуществления согласованной политики государств – членов Евразийского экономического союза. Вместе с этим современная редакция документа не содержит положение, которое было бы направлено на решение задачи по проектированию государственной политики и мониторингу ее реализации.

Эксперты сходятся во мнении, что цифровые технологии играют решающую роль в области развития стран в контексте растущей глобализации [5, 8]. При этом применение цифровых инструментов в процессе разработки и реализации государственной политики рассматривается с различных точек зрения. Так, по мнению авторов [9, 12], прогресс в области цифровых технологий является одним из подходящих решений для развития политики в государственном и торгово-промышленном секторе. Цифровизация в государственном секторе оказывает важное влияние на управление государственными учреждениями, в значительной степени воздействует на экономическое и социальное развитие [4], повышает демократическое сознание общественности, усовершенствует прозрачность и эффективность работы правительства [9,12].

В публикациях анализируются положительные эффекты от внедрения цифровых инструментов в государственное управление. Например, в [9] в качестве положительных эффектов цифровизации автор выделил расширение каналов участия граждан в политике, расширение пространства государственных услуг и оптимизация методов предоставления государственных услуг, повышение качества и эффективности националь-

ных экономических операций. В свою очередь В. Williamson считает, что политические проблемы могут быть решены с помощью более широкого использования искусственного интеллекта, что является необходимым для повышения качества предоставления государственных услуг населению [14].

V. Von пришёл к выводу, что государственное управление и цифровизация стимулируют экономический рост, правительству необходимо создать условия для продвижения цифровых технологий, чтобы граждане могли участвовать в обсуждении государственной политики и нормативных актов, это, в свою очередь, будет способствовать экономическому развитию страны [5].

Значительное место в публикациях отводится исследованию внедрения цифровизации в практику проектирования и реализации различных видов государственной политики. Ряд авторов считают, что правительству нужно создать инфраструктуру для того, чтобы страна перешла на следующий уровень развития [1, 3, 6, 7, 8, 10]. В публикациях представлена точка зрения, состоящая в том, что для достижения технологического лидерства страны необходимо развитие инновационной инфраструктуры для передачи знаний и технологий, обмена опытом между исследователями и предпринимателями, создание благоприятной нормативно-правовой среды и повышение квалификации рабочей силы, что сложно сделать без использования цифровых инструментов [3].

С точки зрения [13], на сегодняшний день планирование финансовой политики государства должно быть существенно преобразовано таким образом, чтобы государственные финансы могли быть включены в экономические и цифровые отношения.

По мнению J. Mayer. [11] цифровую промышленную политику следует рассматривать как часть более широкой повестки дня в области промышленной политики, которая становится все более важной по мере роста цифровой экономики.

Цель исследования заключается в анализе институционального обеспечения цифровизации государственной политики на региональном уровне управления (на примере Санкт-Петербурга).

Задачи исследования:

- оценить современное состояние формирования и реализации государственных политик (на примере государственных программ);
- рассмотреть нормативно-правовые акты, предусматривающие разработку и / или внедрение в эксплуатацию информационных систем, предназначенных на повышение качества формирования и разработки государственных политик;
- оценить состояние институционального обеспечения цифровизации формирования и разработки государственных политик в РФ.

Объекты и методы исследования

Объектом исследования является система государственного управления. Предметом – технологии с применением искусственного интеллекта, используемые в процессе проектирования и реализации государственной политики.

Основным методом исследования являлся анализ. Анализ нормативных правовых документов, а также их изменений позволил установить современные инструменты цифровизации в сфере государственного управления и возможные направления их развития.

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые документы Российской Федерации и документы субъектов федерации в области цифровизации государственного управления.

Результаты исследования и их обсуждение

В мае 2019 г. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утвержден Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (протокол от 28.05.2019 № 9), в котором предусмотрена разработка, внедрение и обеспечение сопровождением автоматизированной информационной системы проектной деятельности «Типовое облачное решение по автоматизации проектной деятельности органов государственной власти».

Объем финансирования из федерального бюджета

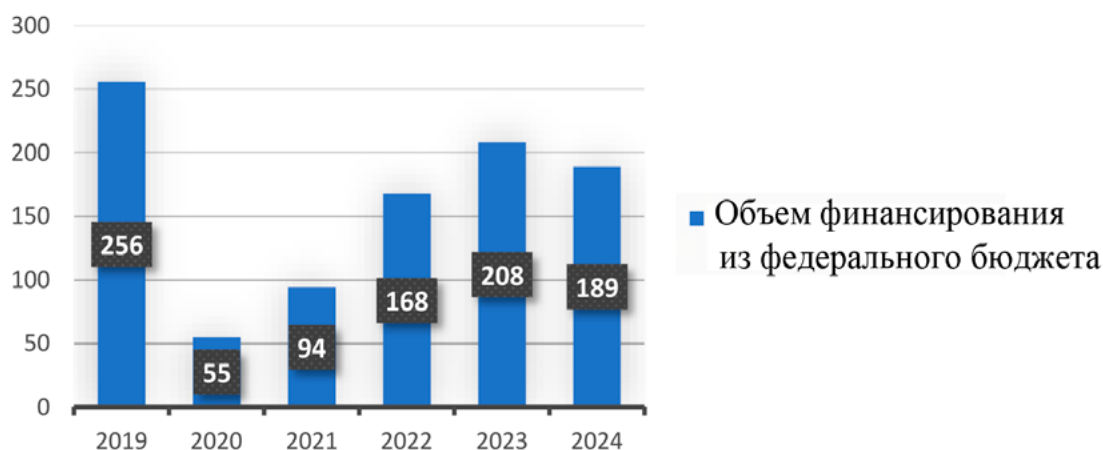


Рис. 1. Объем финансирования из федерального бюджета на разработку, внедрение и обеспечение сопровождения АИСПД

Ранее в начале 2018 г. Минкомсвязью России подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «О создании, развитии и вводе в эксплуатацию, эксплуатации автоматизированной информационной системы проектной деятельности «Облачное решение по автоматизации проектной деятельности органов государственной власти» (далее – АИСПД) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». В проекте документа были сформулированы задачи, отражены функции информационной системы, участники информационного обмена и приведена дорожная карта разработки и внедрения системы. На разработку, внедрение и обеспечение сопровождения предусматривалось 970 млн. руб. в течение 6 лет (рис. 1).

В августе 2021 года обнародована информация об исключения указанного мероприятия из перечня федерального проекта «Цифровое государственное управление» [2].

Эксперты связывают это исключение с дублированием функций других систем, в качестве которых приводят интегрированную информационную

систему «Электронный бюджет» (далее – ИИС) и Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности.

Результаты внедрения и нерешенные вопросы ИИС приведены в Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», принятой Распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 01.11.2021).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 (ред. от 17.08.2022) в 2018 г. была введена в эксплуатацию государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее – ГИС). Согласно документу, ГИС направлена на решение задач и выполняет функции, которые находятся в границах государственных полномочий по контролю и надзору.

Для понимания качества формирования и реализации федеральных целевых программ мы проанализировали отчеты Счетной палаты РФ за 2021 (табл. 1).

Таблица 1

Результаты анализа государственных программ за 2021

Наименование государственной программы (ГП)	Итоговая оценка качества формирования государственной программы	Итоговая оценка реализации государственной программы
«Развитие образования» ГП – 2	уровень выше среднего	средний уровень
«Социальная поддержка граждан» ГП – 3	средний уровень	высокий уровень
«Доступная среда» ГП – 4	уровень ниже среднего	высокий уровень
«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» ГП – 5	средний уровень	средний уровень
«Содействие занятости населения» ГП – 7	низкий уровень	выше среднего уровень
«Развитие культуры» ГП – 11	уровень выше среднего	средний уровень
«Охрана окружающей среды» ГП – 12	средний уровень	выше среднего уровень
«Развитие физической культуры и спорта» ГП – 13	средний уровень	средний уровень
«Экономическое развитие и инновационная экономика» ГП – 15	средний уровень	выше среднего уровень
«Развитие авиационной промышленности» ГП – 17	средний уровень	средний уровень
«Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» ГП – 18	средний уровень	выше среднего уровень
«Информационное общество» ГП – 23	средний уровень	выше среднего уровень
«Развитие транспортной системы» ГП – 24	высокий уровень	средний уровень
«Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия» ГП – 25	высокий уровень	выше среднего уровень
«Развитие рыбохозяйственного комплекса» ГП – 26	низкий уровень	выше среднего уровень
«Развитие внешнеэкономической деятельности» ГП – 27	средний уровень	выше среднего уровень
«Воспроизводство и использование природных ресурсов» ГП – 28	низкий уровень	выше среднего уровень
«Развитие лесного хозяйства» ГП – 29	средний уровень	высокий уровень
«Развитие энергетики» ГП – 30	низкий уровень	выше среднего уровень
«Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» ГП – 34	выше среднего уровень	выше среднего уровень
«Развитие Северо-Кавказского федерального округа» ГП – 35	уровень ниже среднего	средний уровень
«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» ГП – 36	средний уровень	высокий уровень
«Социально-экономическое развитие Калининградской области» ГП – 37	уровень ниже среднего	выше среднего уровень
«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» ГП – 39	средний уровень	средний уровень

Примечание: составлено авторами по данным Счетной палаты РФ (URL: <https://ach.gov.ru/audit/gp-itog-2021>).

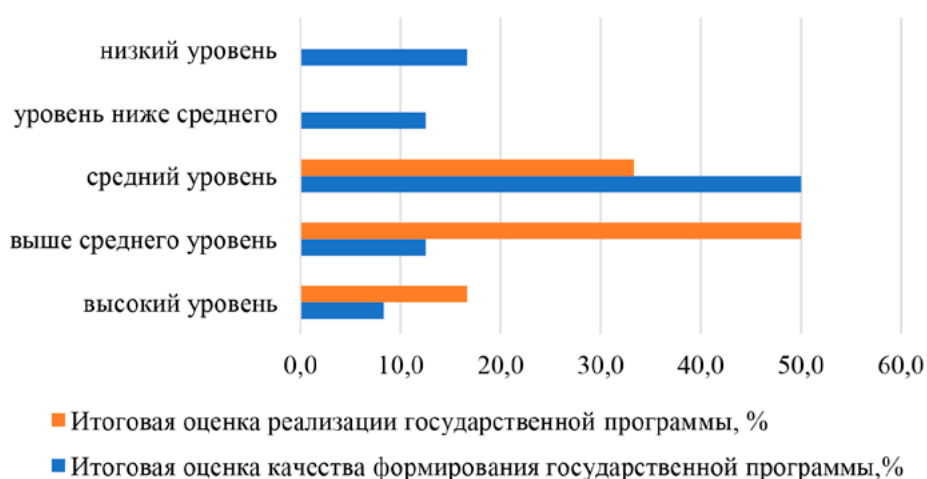


Рис. 2. Анализ качества формирования и реализации государственных программ за 2021 г., %

Примечание: составлено авторами по данным Счетной палаты РФ

Одной из форм реализации государственной политики выступают государственные программы, которые по своему содержанию можно рассматривать как проекты, направленные на достижение определённых результатов, сформулированных в государственных программах как целевые показатели. Поэтому анализ качества их формирования и реализации объективно отражает качество проектирования государственной политики в стране (рис. 2).

Проведенный анализ качества формирования программ показывает, что дисциплина их реализации находится на приемлемом уровне, о чем свидетельствуют результаты, полученные Счетной палатой РФ. Так, установлено, что высокий уровень реализации имеют 16,7 % ГП, а уровень выше среднего – 50% ГП, средний уровень – 33% ГП. Однако высокое качество реализации нивелируется в виду того, что на этапе формирования государственных программ были допущены нарушения и выявлены недостатки. Заслуживает внимание и адекватного реагирования высокая доля государственных программ, имеющих недостаточное качество формирования государственных программ. Уровень формирования ниже среднего (12,5%) и низкий уровень (16,7 %) имеют 30,2% государственных программ. Высокий

уровень и уровень выше среднего имеют соответственно 8,3 % и 12,5 % государственных программ. Среднее качество формирования имеет половина государственных программ.

Выявленные проблемы с формированием государственных программ обуславливают необходимость совершенствования процесса разработки этих документов. Принимая во внимание необходимость учета множества факторов и разновекторность интересов участников и «бенефициаров» реализации государственной политики разработчикам сложно обойтись без современных цифровых инструментов. Прототипом такого инструмента могла стать автоматизированная информационная система проектной деятельности «Облачное решение по автоматизации проектной деятельности органов государственной власти», разработка которой была отменена.

Анализ аналогичных систем свидетельствует о том, что они имеют однозначную ориентацию на решение задач управления кассовым обслуживанием бюджетов бюджетной системы страны и повышения эффективности и прозрачности контрольно-надзорной деятельности. Рассмотренные системы, безусловно, влияют на качество государственного управления, но их явно недостаточно для повышения результа-

тивности и эффективности реализации государственной политики, в особенности в современных условиях ограничений и в части касающейся развития критически важных отраслей. Таким образом, современный уровень институционального обеспечения цифровизации разработки и реализации государственной политики в настоящий период не позволяет повысить их качество. Однако проблема распространяется не только и не столько на текущий период, наше государство не сможет существенно повысить качественный уровень разработки государственной политики и в последующие периоды в виду отсутствия предусмотренных мер по разработке платформ или автоматизированных информационных систем. Мероприятия, предусмотренные федеральным проектом «Цифровое государственное управление» по большому счету направлены на повышение качества и доступности государственных услуг для населения, что также является значимой и амбициозной задачей, решение которой уже положительно отражается на качестве жизни населения. Однако этого недостаточно для решения задач государственного управления в условиях технологических, технических и финансовых ограничений. Поэтому считаем целесообразным проведение переоценки мероприятий федерального проекта «Цифровое государственное управление» на предмет

их способности отвечать требованиям системы государственного управления к цифровизации формирования и реализации государственных программ.

Выводы

В результате проведенного исследования выделено противоречие между требованиями к качеству разработки государственной политики и фактическим наличием норм, обеспечивающих возможность повышения качества государственной политики за счет применения технологий искусственного интеллекта. Так, выявлено, что с одной стороны содержание документов, определяющих положения видов государственной политики, имеет проблемы с качеством, а с другой стороны отсутствуют нормы, способствующие повышению качества их разработки за счет применения современных технологий, более того исключается мероприятие, предусматривающее внедрение технологий искусственного интеллекта в рассматриваемый процесс.

Таким образом, современное состояние институционального обеспечения цифровизации разработки и реализации государственной политики имеет фрагментарные решения, что не может существенным образом повлиять на повышение качества документов, определяющих государственную политику, что соответствующим образом может отразиться на государственном управлении в целом.

Библиографический список

1. Курникова М.В. Реализация региональной промышленной политики в условиях цифровизации экономики // Славянский форум. 2019. № 3(25). С. 298-305.
2. Минцифры лишили информсистемы стоимостью почти в 1 миллиард. [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-08-13_mintsifry_lishilos_informsistemy (дата обращения 01.03.2023).
3. Усков В. С. Проблемы формирования государственной промышленной политики в условиях цифровизации экономики // Экономические и социальные перемены. 2020. Т. 13. №. 6. С. 134-151.
4. AfonasoVA M.A. et al. Digitalization in economy and innovation: The effect on social and economic processes. Polish Journal of Management Studies. 2019. V. 19. DOI:10.17512/pjms.2019.19.2.02.
5. Bon V. The digitalization–economic growth relationship in developing countries and the role of governance. Scientific Annals of Economics and Business. 2021. V. 68. № 4. P. 481-493.
6. Buica M. New Industrial Policy or New Industrial Revolution for Increasing European Competitiveness. Journal of Business Economics and Information Technology. 2016. V. 2. № 3. P. 8-19.

7. Canetta L., Barni A., Montini E. Development of a digitalization maturity model for the manufacturing sector. 2018 IEEE International Conference on Engineering, Technology and Innovation (ICE/ITMC). IEEE, 2018. P. 1-7.
8. Febiri F., Hub M. Digitalization of Global Economy: A Qualitative Study Exploring Key Indicators Use to Measure Digital Progress in the Public Sector. SHS Web of Conferences. EDP Sciences, 2021. V. 92. P. 05006.
9. Huijing Z. The essence of e-government and its relevance in the context of digitalization // Актуальні проблеми та перспективи розвитку обліку, аналізу та контролю в соціально-орієнтованій системі управління підприємством: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Полтава, 31 березня 2020 року. Полтава, 2020. 474 с.
10. Maniam A. Digitalization and Public Policy—Conceptualizing a New Space. Redesigning Organizations. Springer, Cham, 2020. P. 193-206.
11. Mayer J. Digitalization and industrialization: Friends or foes. Research Paper. 2018. V. 25. [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/profile/Joerg-Mayer-6/publication/328232540_Digitalization_and_industrialization_friends_or_foes/links/5bc04d34458515a7a9e2c82b/Digitalization-and-industrialization-friends-or-foes.pdf (дата обращения 12.03.2023).
12. Muminov N.G., Zakhirova G.M. The role of public procurement in the digitalization of the economy and adoption of e-commerce // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2020. Т. 13. № 2. С. 30-39. DOI: 1018721/ JE.13203.
13. Stetsyunich Y., Busheneva Y., Zaytsev A. Framing public financial policy: transforming the classic concept in the time of digitalization. Proceedings of the 2019 International SPBPU Scientific Conference on Innovations in Digital Economy. 2019. P. 1-6. DOI: 10.1145/3372177.3373289.
14. Williamson B. Political computational thinking: Policy networks, digital governance and 'learning to code'. Critical Policy Studies. 2016. V. 10. № 1. P. 39-58.