

Некоторые вопросы государственного управления в эпоху цифровизации

Мазаев Олег Александрович, Адвокатская консультация «Мазаев и партнеры» Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов; Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

адвокат, заведующий АК «Мазаев и партнеры»; преподаватель;

e-mail: office@mazaev.partners.

Аннотация

Предметом исследования выступает возможность участия граждан в публичном управлении посредством использования современных информационных технологий (далее — ИТ). В статье подробно проанализированы вопросы отношения населения к использованию ИТ. Показывается, как в условиях возрастающего влияния активно развивающихся ИТ, играющих центральную роль в формировании современной экономики и оказывающих значительное воздействие на различные аспекты экономического роста, производительности и инноваций, несмотря на отсутствие общепризнанного определения категории «публичное управление», в явном виде усматривается готовность людей использовать ИТ для участия в публичном управлении. В то же время законодатели воспринимают это как некие частные новеллы, а не как системообразующую силу, способную внести качественные улучшения в процесс управления государством. Методологической основой работы послужили общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных, научных и практических материалов и др. Научная новизна статьи определяется тем, что она представляет собой комплексное исследование возможности граждан использовать информационные технологии и системы в публичном управлении. К числу наиболее значимых результатов следует отнести сформулированные предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также сложившейся правоприменительной практики.

Ключевые слова: информационные технологии, цифровизация государства, цифровизация права.

Для цитирования: Мазаев О. А. Некоторые вопросы государственного управления в эпоху цифровизации. Теоретическая и прикладная юриспруденция, 2024. № 1. С. 44–50. DOI: 10.22394/2686-7834-2024-1-44-50. EDN: DISEZI

Issues of Public Administration in the Age of Digitalization

Oleg A. Mazaev, Mazaev and Partners Lawyer Consultancy of the Saint Petersburg City Bar Association; North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation);

lawyer, head of the Mazaev and Partners Lawyer Consultancy, lecturer;

e-mail: office@mazaev.partners.

Abstract

The subject of the study is the possibility of citizens' participation in public administration through the use of modern information technologies (hereinafter — IT). The article analyzes in detail the issues of public attitudes towards the use of IT. It is shown how in the conditions of increasing influence of actively developing IT, which plays a central role in the formation of modern economy and has a significant impact on various aspects of economic growth, productivity and innovation, despite the lack of a universally recognized definition of the category "public administration", the readiness of people to use IT to participate in public administration is clearly seen, while at the same time the legislators perceive it as some private novelties, but not as a system-forming force, capable of using IT in public administration. The methodological basis of the work was the general scientific methods of system analysis and generalization of normative, scientific and practical materials and others. The scientific novelty of the article is determined by the fact

that it is a comprehensive study of the possibility of citizens to use information technologies and systems in public administration. The most significant results include the formulated proposals to improve the current legislation, as well as the existing law enforcement practice.

Keywords: information technology, digitalization of the state, digitalization of law.

For citation: Mazaev O. A. Issues of Public Administration in the Age of Digitalization. Theoretical and Applied Law [Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudentsiya], 2024. No. 1. Pp. 44–50. DOI: 10.22394/2686-7834-2024-1-44-50. EDN: DISEZI

Влияние информационных технологий (ИТ) на экономическое развитие стало в настоящее время глубоким и преобразующим. ИТ играют центральную роль в формировании современной экономики и оказывают значительное воздействие на различные аспекты экономического роста, производительности и инноваций.

Обычно выделяют следующие ключевые аспекты влияния ИТ на экономическое развитие.

Во-первых, это повышение производительности труда: средства ИТ, такие как компьютеры, программное обеспечение и Интернет, произвели революцию в работе предприятий. Технологии позволили автоматизировать задачи, оптимизировать процессы и повысить эффективность, что привело к росту производительности труда в различных отраслях.

Во-вторых, это вопросы, связанные с глобализацией, расширением коммуникаций и сотрудничества. ИТ позволяют компаниям вести бизнес за пределами страны. Интернет и цифровые средства коммуникации облегчили предприятиям доступ к международным рынкам, что привело к увеличению объемов торговли и экономическому росту. ИТ позволили улучшить взаимодействие между предприятиями, сотрудниками и потребителями. Это способствовало ускорению процесса принятия решений, обмену знаниями, привлечению клиентов и, как следствие, экономическому росту. Интернет демократизировал доступ к информации, позволив частным лицам и компаниям легко приобретать знания и навыки. Такой доступ к информации стимулирует развитие человеческого капитала и экономический рост. ИТ играют важную роль в образовании и развитии трудовых ресурсов. Электронные учебные платформы и возможности удаленной работы расширили доступ к образованию и рабочим местам, что привело к повышению уровня доходов и экономическому развитию.

ИТ-сектор создал миллионы рабочих мест по всему миру — от разработчиков программного обеспечения и ИТ-поддержки до аналитиков данных и специалистов по кибербезопасности. Кроме того, ИТ способствовали созданию рабочих мест в других отраслях, таких как электронная коммерция, цифровой маркетинг и создание онлайн-контента. ИТ влияют на развитие культуры инноваций и предпринимательства. Стартапы и малые предприятия могут использовать технологии, чтобы конкурировать с крупными корпорациями, что приводит к созданию более динамичной и конкурентоспособной бизнес-среды. Развитие электронной коммерции изменило розничную торговлю и поведение потребителей. Возможности совершать покупки в Интернете открыли новые горизонты для бизнеса и расширили охват рынка, что привело к росту продаж и экономической активности. С помощью больших данных и их аналитики предприятия получают ценные сведения о поведении потребителей, тенденциях рынка и эффективности работы, что позволяет принимать правильные решения и оптимизировать бизнес-процессы.

Кроме того, ИТ существенно повысили эффективность государственных услуг и управления. Инициативы по созданию электронного правительства упростили доступ граждан к государственным услугам, уменьшив бюрократизм и коррупцию. Многие страны вкладывают средства в развитие ИТ, включая широкополосный Интернет, центры обработки данных и цифровые экосистемы. Такие инвестиции в инфраструктуру могут стимулировать экономический рост и привлечь предприятия, связанные с ИТ. Иными словами, развитие ИТ — один из основных факторов экономического роста в современную эпоху, который влияет на различные отрасли, повышая производительность, содействуя инновациям и глобальным связям. Поэтому переход на цифровые технологии необходим — как в бизнесе, так и в публичном управлении.

В рамках данной работы исследовалось применение ИТ в публичном управлении. Для этого в течение 2020–2023 гг. была проведена экспертная оценка по сегментам населения — отношение к ИТ и возможности их использования. При этом не стояла задача дать количественные оценки, но важно было выявить тенденции и подтвердить возможность применения ИТ как инструмента реализации прав.

ИТ привели к формированию новой модели управления, которую часто называют электронным или цифровым управлением. Однако, наряду с преимуществами, эта модель несет с собой и ряд проблем.

Информационные технологии повысили эффективность и производительность государственного управления. Цифровые инструменты и системы оптимизируют различные административные процессы, сокращая объем бумажной работы и ручного труда, обеспечивают прозрачность государственной деятельности. В свою очередь, граждане получают доступ к публичной информации, могут отслеживать деятельность правительства (органов государственной власти) и принимать участие в принятии решений. ИТ позволяют правительству взаимодействовать

с гражданами через онлайн-платформы, социальные сети и мобильные приложения, что улучшает коммуникацию, получение обратной связи и участие в государственных делах. «Основными принципами является открытая деятельность всех его [государства] участников — от министерств до региональных органов власти, благодаря этому усиливается подотчетность органов государственной власти перед обществом»¹, «цель Открытого правительства — повышение качества принимаемых решений, достижение баланса интересов»².

Государственные органы могут использовать большие данные и аналитику для принятия решений на их основе, что помогает распределять ресурсы, разрабатывать политику и прогнозировать тенденции. Благодаря переводу процессов в цифровой формат сокращаются расходы, связанные с бумажным администрированием и ручным вводом данных. Это особенно важно в условиях ограниченных ресурсов. Развитие технологий кибербезопасности помогает защищать конфиденциальную информацию и обеспечивать сохранность конфиденциальности данных граждан.

Все мы имеем возможность оценить современные решения и преобразования, связанные с развитием онлайн-сервисов, предоставляющих гражданам доступ к таким услугам, как подача налоговых деклараций, разрешений и лицензий, через веб-порталы и мобильные приложения. Необходимо отметить инициативы в области открытых данных, такие как программы открытых данных, предоставление публичных данных для анализа и использования предприятиями, исследователями и населением. Порталы электронного правительства централизуют доступ к государственным услугам и информации, упрощая взаимодействие граждан с органами власти. В настоящее время технологии используются также для городского планирования, управления транспортом и мониторинга окружающей среды.

Однако в стадии решения находятся такие вопросы, как бюрократическая инерция и сопротивление изменениям, защита данных граждан от утечек и обеспечение конфиденциальности, «цифровое неравенство», которое может лишить часть населения возможности пользоваться государственными услугами и участвовать в управлении.

Информационные технологии позволили значительно улучшить государственное управление, однако при этом существенно повысились требования к административному аппарату и нормативно-правовой базе.

Общество сталкивается с рядом проблем, которые затрудняют полное удовлетворение интересов и потребностей всех социальных групп. Эти проблемы обусловлены сложной и многообразной природой человеческих обществ, а также ограниченностью ресурсов и противоречивостью приоритетов.

Причины, по которым общество не может в полной мере удовлетворить интересы и потребности, кроются как в неизбежном дефиците ресурсов (пища, вода, энергия, здравоохранение и образование), когда невозможно обеспечить неограниченное предложение всем социальным группам, так и в том, что социальные группы часто имеют противоречивые интересы и потребности. Общество состоит из различных культурных, религиозных и ценностных систем. То, что считается важным в одной группе, может быть противопоказано другой. Дилеммы распределения, уравнивание противоречивых интересов ложатся в целом на плечи всего общества. Хотя общество стремится удовлетворить потребности и интересы всех социальных групп с помощью политики, программ и нормативных актов, эти проблемы делают практически невозможным полное удовлетворение всех потребностей.

В то же время общество часто стремится создавать максимально честные, инклюзивные и справедливые системы, чтобы минимизировать неравенство и обеспечить удовлетворение самых насущных потребностей. Это предполагает постоянный диалог, компромисс и адаптацию к изменяющимся условиям.

Государство играет важнейшую роль в удовлетворении общественных потребностей и, располагая ограниченными ресурсами, принимает сложные решения об их распределении. Зачастую лица, принимающие решения, имеют неполную и неточную информацию о потребностях и интересах каждой социальной группы, что может привести к неадекватной политике или распределению ресурсов.

«Именно поэтому публичное управление призвано служить легальным и легитимным институтом, сглаживающим противоречия и регулирующим общественные отношения на основе существующих законов и норм права путем непосредственного участия всех заинтересованных сторон (гражданского общества, бизнес- и независимого экспертно-аудиторского сообщества) в управлении делами государства»³.

Обратная связь (далее — ОС) играет важнейшую роль в системах управления, и ее влияние весьма значительно. В теории система управления — это механизм, который регулирует поведение системы или процессы. Обратная связь в контексте публичного управления подразумевает использование информации о результатах работы системы для ее корректировки. Известно, что обратная связь помогает поддерживать стабильность системы и дает возможность сравнивать желаемый или эталонный выход с фактическим выходом. В случае отклонения система управления может внести коррективы, чтобы вернуться в целевое состояние. Это особенно важно для систем, подверженных

¹ Никитин А. А. Информационная трансформация в управлении государственными финансами. Интеллектуальные ресурсы — региональному развитию, 2018. № 1. С. 360.

² Баланова С. Иллюзорный мир: пять главных мифов цифровой экономики [Электронный ресурс]. Журнал Forbes: [сайт]. URL: <https://www.forbes.ru/kompanii/350323-illyuzornyy-mir-pyat-glavnyh-mifov-cifrovoy-ekonomiki> (дата обращения: 23.10.2023).

³ Фадеекина Н. В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета. Сибирская финансовая школа, 2013. № 4. С. 45.

возмущениям или изменениям. ОС уменьшает ошибку или разницу между желаемым и фактическим результатами. Регулируя систему управления на основе обратной связи, можно быстрее и точнее реагировать на изменения. При изменении условий или требований система управления корректирует свою стратегию, обеспечивая дальнейшую эффективную работу публичного управления и его надежность. Такая система должна быть реализована за счет применения новых по своему качественному содержанию форм взаимодействия субъектов и объектов публичного управления — на основе ИТ.

Готовность людей применять ИТ для участия в управлении может варьироваться в зависимости от различных факторов, включая культурные, социальные, экономические и индивидуальные (рис. 1).

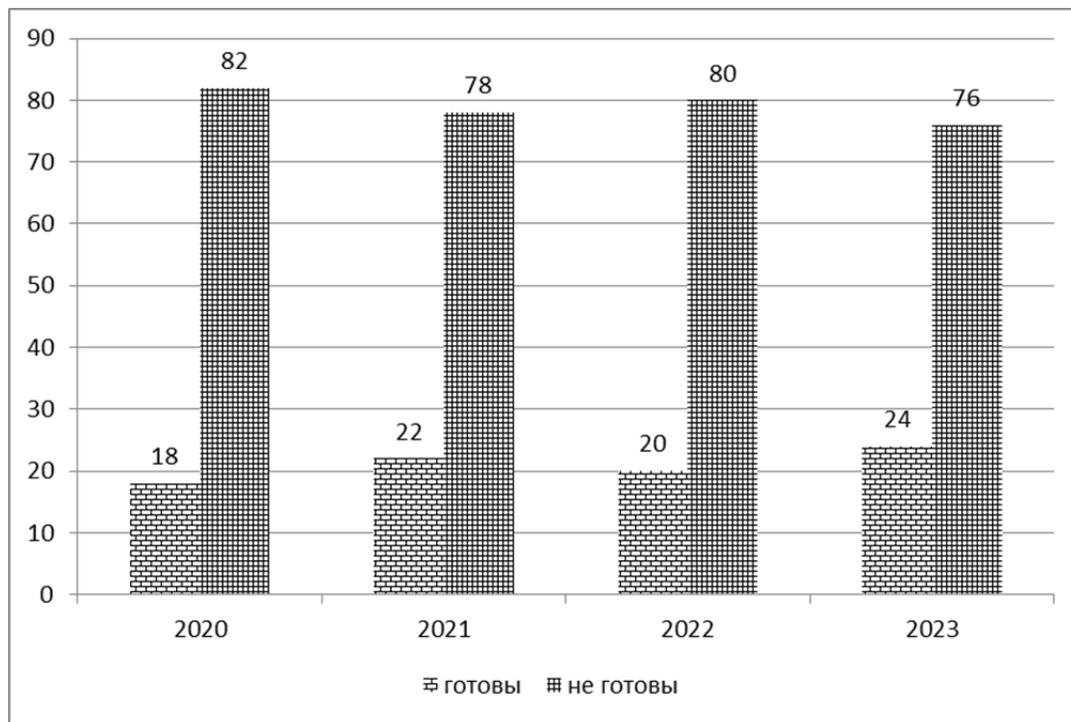


Рис. 1. Готовность использовать ИТ для участия в управлении по результатам опросов респондентов, % от общего числа опрошенных. Источник: график составлен автором

Существенную роль респонденты ответили доступности и дешевизне ИТ-устройств и подключения к Интернету. В регионах с ограниченным доступом к технологиям люди в меньшей степени готовы использовать ИТ для реализации своих прав.

Важно отметить, что большое влияние на результаты опросов оказывает возраст респондентов. Так, люди старшего возраста в меньшей степени готовы использовать ИТ для реализации своих прав, тогда как люди более молодого возраста более просвещены и готовы к реализации своих прав посредством ИТ.

Способность людей эффективно использовать ИТ также зависит от их цифровой грамотности. Те, кто увереннее владеет технологиями, с большей вероятностью будут применять их для различных целей. При этом удобство ИТ-платформ и приложений имеет большое значение. Если технология проста и доступна, люди будут ее использовать. Кампании по повышению осведомленности и образовательные программы положительно влияют на готовность людей применять ИТ для реализации своих прав. Когда пользователи проинформированы о преимуществах и потенциальных рисках, они лояльнее относятся к технологиям (см. рис. 2).

Доверие к безопасности и надежности ИТ-систем имеет решающее значение. Когда люди имеют опасения по поводу безопасности персональных данных или целостности онлайн-платформ, они могут не решиться использовать ИТ.

Таким образом, на готовность использовать информационные технологии для участия в публичном управлении влияет сложное взаимодействие факторов. Усилия по стимулированию использования ИТ должны учитывать эти факторы и устранять барьеры, связанные с доступом, цифровой грамотностью, доверием и конфиденциальностью, чтобы обеспечить эффективное использование технологий в современную цифровую эпоху.

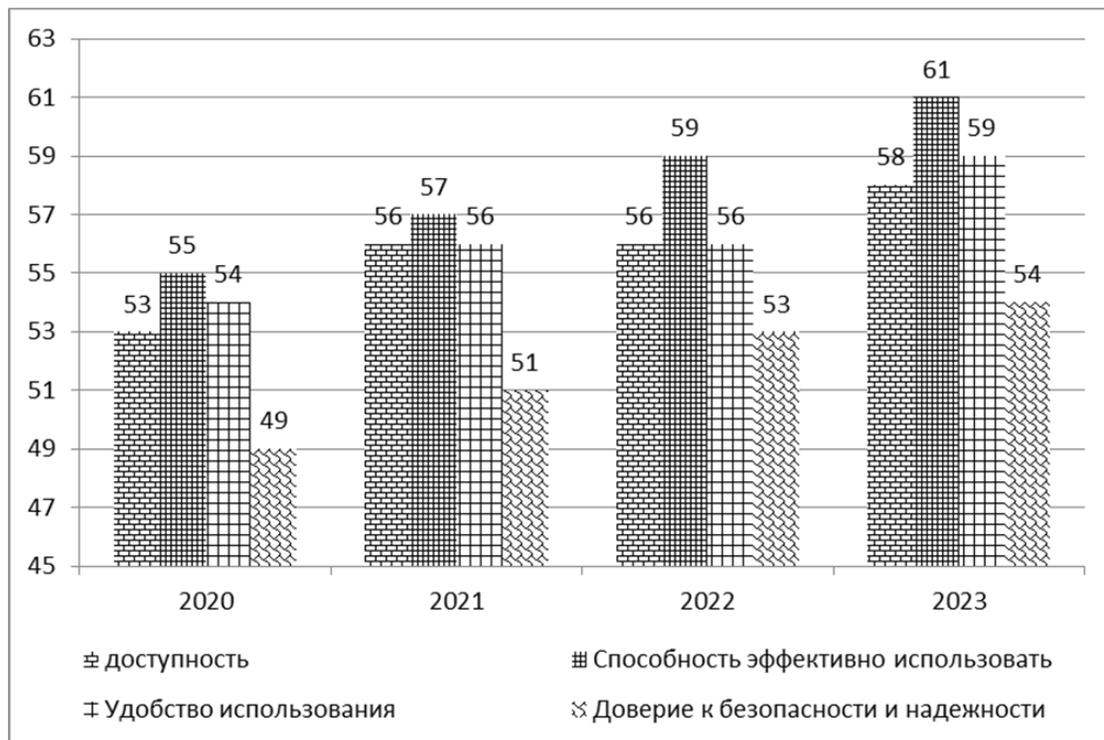


Рис. 2. Готовность инфраструктуры ИТ для участия в управлении по результатам опросов респондентов, % от общего числа опрошенных. Источник: график составлен автором

Исследование показало высокую готовность и наличие опыта по использованию ИТ для участия в публичном управлении (см. рис. 3).

Исходя из работ российских ученых, термин «публичное управление» (public administration) отождествляется многими авторами с государственным управлением. Например:

- П. А. Минаков⁴ отмечает, что с принятием Конституции РФ «публичное управление» стало употребляться в качестве объединяющего и обобщающего — государственного федерального, субфедерального управления и местного самоуправления;
- В. Е. Севрюгин⁵ говорит о публичном управлении как о виде государственного управления, как формы реализации исполнительной власти;
- С. М. Дубонос⁶ считает, что публичное управление есть разновидность еще одной формы реализации государственной власти — социального управления, то есть категории государственного управления, направленной на удовлетворение общественных потребностей, но опять же без участия в принятии решения населения. При этом автор в качестве характерных свойств выделяет: прозрачность, легитимность и демократичность, что в итоге вновь отсылает нас к формулировке Т. Ф. Ефремовой.

Тем не менее именно публичное управление, в том числе с использованием ИТ, позволяет обеспечить согласование целей и интересов социума с интересами органов государственной власти, местного самоуправления и бизнес-сообщества. Безусловно, согласование интересов возможно лишь при использовании эффективных инструментов регулирующего характера (институциональных, экономических, финансовых, социальных, законодательно-правовых, информационно-коммуникационных и т. п.), обеспечивающих публичное регулирование совокупности процессов в социально-экономических системах⁷.

⁴ Минаков П. А. Публичная власть: политологический аспект. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. С. 7.

⁵ Севрюгин В. Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации. Вестник Тюменского государственного университета, 2011. № 3. С. 18.

⁶ Дубонос С. М. Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2001. С. 9.

⁷ ГлушакOVA О. В., Вайсберг Я. А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление». Сибирская финансовая школа, 2013. № 6 (101). С. 4.

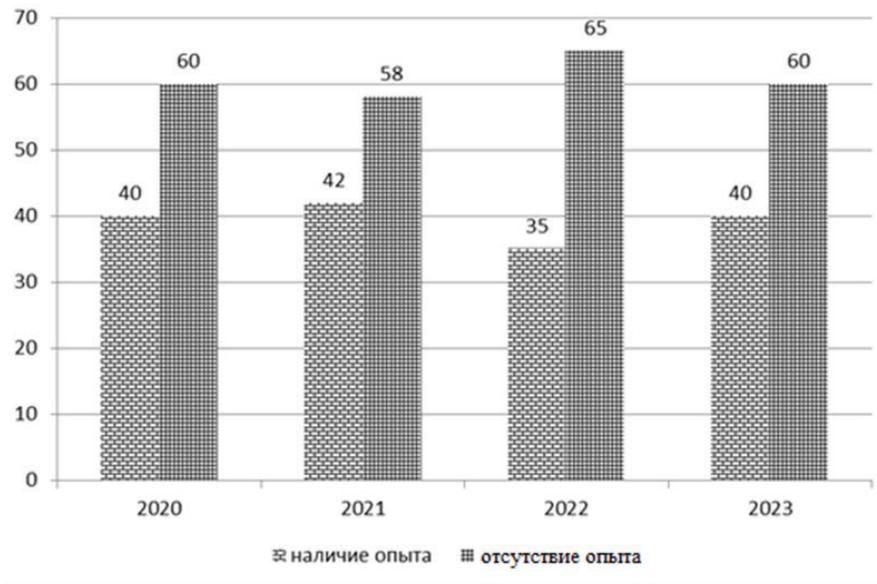


Рис. 3. Наличие опыта реализации прав с помощью правовых механизмов по результатам опросов респондентов, % от общего числа опрошенных. Источник: график составлен автором

К сожалению, значительные трудности для публичного управления представляет то, что «поведение многих внешних участников управленческого процесса часто находится под воздействием синдрома „советского человека“, за которого все должно решать государство»⁸.

В то же время мы видим многочисленные попытки населения принять участие в процессах улучшения государственного управления с помощью ИТ, в частности, путем отправки информации на различные платформы обратной связи. Внимание законодателя, рассматривающего привлечение населения к процессам государственного управления с помощью ИТ, также находится в тренде инициатив, например, решение вопроса с введением нового вида обращения гражданина, оформленного в виде электронного документа, — обращения, оформленного с использованием ПОС портала «Госуслуги»⁹. То есть законодатель воспринимает это как некие частные новеллы, а не как системообразующую силу, способную внести качественные улучшения в процесс управления.

Сегодня в условиях возрастающего влияния активно развивающихся ИТ на экономическое развитие, несмотря на отсутствие общепризнанного определения категории «публичное управление», в явном виде усматривается готовность людей использовать ИТ для участия в публичном управлении, как минимум в форме обратной связи, что может стать легитимным институтом, сглаживающим противоречия и регулирующим общественные отношения на основе существующих законов и норм права путем непосредственного участия всех заинтересованных сторон в процессе управления.

Литература

1. *Никитин А. А.* Информационная трансформация в управлении государственными финансами. Интеллектуальные ресурсы — региональному развитию, 2018. № 1. EDN: XVIMDZ
2. *Баланова С.* Иллюзорный мир: пять главных мифов цифровой экономики [Электронный ресурс]. Журнал Forbes: [сайт]. URL: <https://www.forbes.ru/kompanii/350323-illyuzornyy-mir-pyat-glavnyh-mifov-cifrovoy-ekonomiki> (дата обращения: 23.10.2023).
3. *Фадеекина Н. В.* Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета. Сибирская финансовая школа, 2013. № 4 (99). С. 43–54. EDN: RBJYAN
4. *Минаков П. А.* Публичная власть: политологический аспект. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. 20 с. EDN: ZNKNOJ

⁸ *Матвишин Е. Г., Матвишин И. Л.* Оценка факторов развития доверия как основы экономического роста в регионах Украины. Публичное управление: теория и практика: сб. науч. работ Ассоц. д-ров наук гос. упр. Харьков, 2010. № 3–4. С. 230.

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 4 авг. 2023 г. № 480-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Сеvрюгин В. Е.* О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации. Вестник Тюменского государственного университета, 2011. № 3. С. 92–97. EDN: OXESRN
6. *Дубонос С. М.* Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2011.
7. *Глушакова О. В., Вайсберг Я. А.* О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление». Сибирская финансовая школа, 2013. № 6 (101). С. 3–9. EDN: RTJANB
8. *Матвишин Е. Г., Матвишин И. Л.* Оценка факторов развития доверия как основы экономического роста в регионах Украины. Публичное управление: теория и практика: сб. науч. работ Ассоц. д-ров наук гос. упр. Харьков, 2010. № 3–4. С. 230–235.

References

1. Nikitin, A. A. Information Transformation in the Management of State Finance [Informatsionnaya transformatsiya v upravlenii gosudarstvennymi finansami]. Intellectual resources for regional development [Intellektual'nye resursy — regional'nomu razvitiyu], 2018. No. 1.
2. Balanova, S. Illusory world: five main myths of the digital economy [Electronic resource]. Forbes Magazine: [website]. URL: <https://www.forbes.ru/kompanii/350323-illyuzornyy-mir-pyat-glavnyh-mifov-cifrovoy-ekonomiki> (дата обращения: 23.10.2023).
3. Fadeykina, N. V. Preconditions for creation of an effective public administration system via stable socio-economic development of public-law entities on basis of up-to-date e-government and e-budgeting systems [Predposylki sozdaniya v Rossii ehfektivnoj sistemy publichnogo upravleniya ustojchivym sotsial'no-ehkonomicheskim razvitiem publichno-pravovykh obrazovaniy na osnove sovremennykh modelej ehlektronного pravitel'stva i ehlektronного byudzheta]. Siberian financial school [Sibirskaya finansovaya shkola], 2013. No. 4 (99). Pp. 43–54.
4. Minakov, P. A. Public power: political science aspect [Publichnaya vlast': politologicheskij aspekt]. Ufa: Bashkir State University editorial and publishing center [RITS BashGU], 2008. 20 p.
5. Sevryugin, V. E. Public governance doctrine in the administrative law of the Russian Federation [O doktrine publichnogo upravleniya v administrativnom prave Rossijskoj Federatsii]. Tyumen State University Herald [Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta], 2011. No. 3. Pp. 92–97.
6. Dubonos, S. M. Formation of executive and administrative bodies of local self-government as an institution of public administration: abstract of the dissertation of a PhD of political sciences [Stanovlenie ispolnitel'no-rasporyaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniya kak instituta publichnogo upravleniya: avtoref. dis. kand. polit. nauk]. Stavropol, 2011.
7. Glushakova, O. V., Vaysberg, Ya. A. On essence, content and correlation of concepts of state administration, social administration and public administration [O sushhnosti, soderzhanii i sootnoshenii ponyatij "gosudarstvennoe upravlenie", "sotsial'noe upravlenie", "publichnoe upravlenie"]. Siberian financial school [Sibirskaya finansovaya shkola], 2013. No. 6 (101). Pp. 3–9.
8. Matviishin, E. G., Matviishin, I. L. Assessment of factors of trust development as a basis for socio-economic growth in the regions of Ukraine [Otsenka faktorov razvitiya doveriya kak osnovy ehkonomicheskogo rosta v regionakh Ukrainy]. Public administration: theory and practice [Publichnoe upravlenie: teoriya i praktika], 2010. No. 3–4. Pp. 230–235.