

АНАЛИЗ ЭТАПОВ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ANALYSIS OF THE STAGES OF DIGITALIZATION OF PROCESSES STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

*S. Martsynkovsky
N. Martsynkovskaya*

Summary. Based on the historical and logical approach, the main stages of the introduction of information technologies into the processes of state and municipal administration in the territory of the Soviet Union, and later the Russian Federation, are presented. The changes in the system of state and municipal administration in connection with the gradual introduction of information technologies in all spheres of public life are analyzed. The regulatory and legal documentation of each period has been identified. Conclusions are drawn that the use of information technologies in the interaction of public authorities with the population is caused by an increase in the quality and speed of service provision, a reduction in the administrative burden on both state organizations and citizens themselves, manifested in a decrease in the number of face-to-face appeals, as well as in simplifying the procedure for obtaining the necessary information by the population. It is revealed that the regulations fix the provisions on the direct dependence of the quality of life of the population on the informatization of government bodies.

Keywords: digitalization, state and municipal management, digitalization of state and municipal management, information technology, information.

Марцынковский Сергей Сергеевич

*Московский государственный университет технологий
и управления имени К.Г. Разумовского
(Первый казачий университет)
martzynkovsky@yandex.ru*

Марцынковская Наталья Алексеевна

*Московский государственный университет технологий
и управления имени К.Г. Разумовского
(Первый казачий университет)
nataliamartsynkovskaya@yandex.ru*

Аннотация. На основе историко-логического подхода представлены основные этапы внедрения информационных технологий в процессы государственного и муниципального управления на территории Советского Союза, а в дальнейшем и Российской Федерации. Проанализированы изменения в системе государственного и муниципального управления в связи с постепенным внедрением информационных технологий во все сферы общественной жизни. Выявлена нормативно-правовая документация каждого периода. Сделаны выводы о том, что использование информационных технологий при взаимодействии органов государственной власти с населением обуславливается повышением качества и скорости предоставления услуг, снижением административной нагрузки как на государственные организации, так и на самих граждан, проявляющейся в уменьшении количества очных обращений, а также в упрощении процедуры получения необходимой информации населением. Выявлено, что нормативные акты фиксируют положения о прямой зависимости качества жизни населения от информатизации органов управления.

Ключевые слова: цифровизация, государственное и муниципальное управление, цифровизация государственного и муниципального управления, информационные технологии, информация.

В результате формирования постиндустриального общества, которое ассоциируется с применением, внедрением, а также непрерывным и стремительным развитием цифровых технологий во всех сферах деятельности, все больше организаций стремится перенести управленческие, социальные и бизнес-процессы в цифровую среду.

Стоит отметить, что современные условия постоянного развития цифровизации формируют принципиально новые технологии, участвующие в государственном и муниципальном управлении, эффективность которого напрямую зависит от степени владения информацией, возможностей ее обработки, а также уровня развития информационных технологий.

Преимущества при использовании информационных технологий в государственном и муниципальном управлении проявляются в повышении скорости по-

иска, обработки и распространения больших объемов информации, наиболее эффективном процессе принятия управленческих решений, оперативном доведении вышестоящими органами необходимых данных до нижестоящих, ускоренном ведении электронного документооборота и делопроизводства, минимизировании коррупциогенных факторов [1], недопущении искажения статистических и иных отчетных данных, характеризующих деятельность государственных органов [2].

Исходя из вышесказанного, можно говорить о том, что информационно-коммуникационные технологии положительным образом влияют на деятельность органов государственной власти, а эффективность их применения определяет векторы развития государства.

Одним из методологических подходов к изучению процессов информатизации государственного и муниципального управления, выделенных М.С. Чвановой [3],

является историко-логический подход, позволяющий выявить их этапы и тенденции развития. Воспользуемся им и попытаемся выделить исторические этапы развития информатизации государственного и муниципального управления.

Это важно по нескольким причинам:

- факты, полученные в результате изучения научных источников, систематизируются и выстраиваются в логическую последовательность в соответствии с целью исследования;
- выявленные связи получают отражение через историко-логическое описание, что позволяет получить целостное представление об исследуемом объекте;
- такой подход позволяет перейти от описания фактов к объяснению изучаемых явлений и прогнозированию событий.

Рассмотрим основные этапы становления цифровизации государственного и муниципального управления.

I этап (1950 — 1990 гг.)

Отправной точкой развития процессов информатизации государственного и муниципального управления послужила разработка, а также внедрение в государственных ведомствах и на предприятиях с 1950-х гг. автоматизированных систем управления (АСУ). Изначально АСУ внедрялся в военном секторе на государственном уровне. Исаев В.П.¹ акцентирует внимание на том, что:

«...были созданы многочисленные специализированные ЭВМ и вычислительные комплексы (ВК). Появились автоматизированные системы для ПРО, ПКО, АСУ Верховного командования, Генштаба, РВСН, управления силами ВМФ, авиации, актуальнейшая система раннего предупреждения о ракетном нападении (СПРН)...» [4].

В 1960-х гг. постепенно начал формироваться переход АСУ от оборонного сектора к сектору, направленному на постепенное развитие экономики государства. Несомненно, основополагающей программой, но так и не принятой к реализации руководством СССР, нацеленной на разработку системы автоматизированного управления экономикой СССР, стала общегосударственная автоматизированная система учета и обработки информации (ОГАС), инициатором которой стал Глушков В.М.²

¹ Исаев Владимир Петрович (1930–2016 гг.) — ученый и военный деятель; полковник, кандидат технических наук (1968 г.), старший научный сотрудник (1971 г.); специалист по вычислительной технике и автоматизированным системам управления.

² Глушков Виктор Михайлович (1923–1982 гг.) — советский математик, кибернетик. Доктор физико-математических наук (1955 г.), профессор (1957 г.). Директор-основатель Института кибернетики НАН Украины (с 1962 г.). Вице-президент АН УССР (с 1962 г.; член с 1961 г., членкор с 1958 г.), академик АН СССР (1964 г.) и «Леопольдины» (1970 г.).

Основная задача ОГАС состояла в выстраивании вертикальных связей, которые обеспечивали бы интеграцию программ по всем уровням территориального управления, вплоть до общесоюзного. Также основным элементом ОГАС была Унифицированная система документации по социальному обеспечению (УСДСО), которая позволила бы упростить порядок документирования, повысить четкость и оперативность в деятельности органов социального обеспечения, а также эффективность использования вычислительной техники [5]. Свою актуальность проект ОГАС потерял в 1990-х гг. в следствии перехода государства от плановой к рыночной экономике.

II этап (1990 — 2000 гг.)

После прекращения существования СССР в 1991 году перед новым образовавшимся государством³ встала немаловажная задача, которая заключалась в создании нормативно-правового поля деятельности [6]. В Конституции [7], принятой всенародным голосованием в 1993 году, были прописаны права граждан на информацию. Также стали издаваться нормативно-правовые документы, основной задачей которых стало формирование информатизации на территории Российской Федерации. Так, в 1995 году была принята Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, позволяющая качественно повысить уровень информационно-технического и информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также формирующая основные направления информатизации российского общества [8]. Стоит отметить, что, согласно данной концепции, информационно-телекоммуникационные системы, функционирующие в большинстве случаев в интересах органов государственной власти, имели разобщенный характер, что приводило к дублированию работ, а также избыточности первичной информации. Такое положение дел свидетельствовало о необходимости формирования единого информационного пространства России.

Кроме того, в 1995 году Государственной Думой был принят Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», регулирующий отношения, возникающие при:

- формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации;

³ После прекращения существования СССР 26 декабря 1991 Российская Федерация стала независимым государством и была признана международным сообществом как государство-правопреемник СССР.

- создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения;
- защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации [9].

Следует подчеркнуть, что информатизация государственного и муниципального управления в 1990-е гг. тесно связана с интернет-технологиями, реализующимися в создании сайтов органов государственной власти, позволяющих в кратчайшие сроки проводить анализ и диагностику полученной информации, а также разрабатывать возможные варианты управленческих процессов, выявлять и на основе полученных данных разрабатывать оптимальные методы решения управленческих проблем, проводить качественный обзор реализованной управленческой деятельности, оперативно взаимодействовать с населением.

Так, концепция создания электронного правительства, подразумевающая использование информационно-коммуникационных технологий для получения более удобным способом организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов, появилась в начале 1990-х гг., однако частичная реализация данной программы началась к концу указанного десятилетия.

III этап (2000 — 2010 гг.)

В начале 2000-х гг. начинается фаза активного внедрения информационных технологий в процессы государственного и муниципального управления. Одним из первых шагов в этом направлении стало принятие Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [10]. Основными целями реализации данной программы стали:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;
- повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;

- повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Задачами программы, которые тесным образом коррелируются с целями, являлись:

- переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти;
- развитие инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечение решения задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства;
- развитие инфраструктуры электронного правительства.

Одним из главных результатов реализации ФЦП «Электронная Россия» стало открытие для организаций и граждан в тестовом режиме 15 декабря 2009 года «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)», который смог не только обеспечить доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах в Российской Федерации, но и предоставить их в электронной форме. Немаловажным фактом является запуск 1 января 2010 года ЕПГУ в штатном режиме, позволивший в полном объеме производить эффективный поиск информации по государственным или муниципальным услугам.

Стоит отметить, что реализация ФЦП «Электронная Россия» стала основополагающим фактором следующего этапа внедрения ИКТ в государственное и муниципальное управление.

IV этап (2010 — 2020 гг.)

С 2010-х гг. основным документом, определяющим дальнейшие направления внедрения и развития ИКТ в государственное и муниципальное управление, стала государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)». Главные задачи программы состояли в следующем:

- взаимодействие общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства;
- повышение открытости деятельности органов государственной власти;

- создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти, в том числе защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

Государственная программа включала в себя четыре подпрограммы:

- «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»;
- «Информационная среда»;
- «Безопасность в информационном обществе»;
- «Информационное государство».

Стоит более внимательно рассмотреть подпрограмму «Информационное государство», основной целью которой стали обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых в электронной форме, в том числе предоставление гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализации функций), а также — повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий [11].

Также к 2020 году всё большую популярность набирает ЕПГУ: согласно данным, приведенным Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, количество зарегистрированных пользователей превысило 78 миллионов граждан. Ежедневная аудитория, посещающая портал, превысила 4 миллиона пользователей в день, а общее количество обращений к portalу за год превысило 1,5 миллиарда.

V этап (2020 г. — наст. вр.)

На современном этапе Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», который реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество», является основополагающим в процессе совершенствования и внедрения информационных технологий в государственное и муниципальное управление.

Федеральный проект направлен на достижение национальной цели «Цифровая трансформация», которая

определена указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [12].

Главные мероприятия федерального проекта следующие:

- стимулирование граждан к получению государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ;
- повышение качества и удобства предоставляемых органами государственной власти госуслуг, а также расширение количества госуслуг, которые граждане и организации смогут получить в электронном виде;
- повышение скорости обслуживания граждан и создание комфортных условий, в том числе для бизнеса, при оказании государственных, муниципальных и иных услуг, а также цифровая трансформация услуг и взаимоотношений в обществе.

Стоит заметить, что к 2030 г. планируется увеличение доли массовых социально значимых услуг до 95 %.

Единый портал госуслуг стабильно развивается, о чем свидетельствует заявление 11 ноября 2022 г. министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Шадяева Максута Игоревича о том, что количество подтвержденных учетных записей на портале превысило 100 миллионов.

Заявление Максута Игоревича на форуме Finopolis звучало так:

«Вот на этой неделе, кстати, мы перешагнули 100 млн подтвержденных учетных записей на Госуслугах. Цифра значимая. Из них, конечно, в последнее время особенно, большая (часть) подтверждалась банками в онлайн-банковских клиентах».

Таким образом, проведя историко-логический анализ этапов цифровизации государственного и муниципального управления, можно сделать вывод о том, что основной целью применения информационных технологий в государственном и муниципальном управлении является выработка принципиально новых векторов развития страны, а также предоставляет возможность совершенствования уже функционирующих способов достижения поставленных задач государственного управления, которые направлены на сбалансированное социально-экономическое развитие страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/ (дата обращения: 10.08.2023).
2. Яковлев-Чернышев В.А. — Цифровизация государственного управления в Российской Федерации: преимущества и риски // NB: Административное право и практика администрирования. — 2021. — № 2. DOI:10.7256/2306-9945.2021.2.36011 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=36011
3. Чванова М.С. Методология информатизации системы непрерывной подготовки специалистов: моногр. М.; Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 1999. 148 с.
4. Исаев Владимир Петрович: Пути создания и развития отечественных АСУ // Виперсон URL: <http://viperson.ru/articles/isaev-vladimir-petrovich-puti-sozdaniya-i-razvitiya-otechestvennyh-asu> (дата обращения: 14.08.2023).
5. Приказ от 1.08. 1985 г. N 94 О введении унифицированной системы документации по социальному обеспечению // Докипедия URL: <https://www.dokipedia.ru/document/1721980> (дата обращения: 14.08.2023).
6. Информационно-аналитические технологии государственного и муниципального управления: учеб. пособие / Н.Г. Поврозник; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. — Пермь, 2017. — 164 с.
7. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.08.2023).
8. «Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов» (одобрена решением Президента РФ от 23.11.1995 N Пр-1694) // КонсультантПлюс URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=240699#ONIPPTNIfTs2e4J> (дата обращения: 15.08.2023).
9. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20.02.1995 N 24-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5887/ (дата обращения: 16.08.2023).
10. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5887/ (дата обращения: 18.08.2023).
11. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 26.12.2013) «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 — 2020 годы)» // КонсультантПлюс URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106767/4b6b1ec3d9a61a8204d8fdc520469db8e0daa367/ (дата обращения: 21.08.2023).
12. «Цифровое государственное управление» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 21.08.2023).

© Марцынковский Сергей Сергеевич (martzynkovsky@yandex.ru); Марцынковская Наталия Алексеевна (nataliamartzynkovskaya@yandex.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»