

УДК 323

Открытое правительство и цифровизация государственного управления в современной России

Косоруков Артем Андреевич

Старший преподаватель кафедры политического анализа,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;
e-mail: Kosorukovmsu@mail.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научно-го проекта № 19-011-31408.

Аннотация

Мировая и российская политическая повестка в сфере совершенствования государственного управления в последние годы все больше зависит от инициатив в сфере информатизации и автоматизации управленческих механизмов, перехода от административно-центричной к гражданско-государственной модели цифровизации. В статье рассматриваются история развития и основные принципы открытого правительства, зафиксированные в Окинавской хартии Глобального информационного общества, Женевском плане действий и Тунисской программе для информационного общества, раскрываются ключевые этапы трансформации государственного управления в Российской Федерации, начиная с создания системы открытого правительства, концепции открытых данных и заканчивая федеральным проектом «Цифровое государственное управление». Так как переход к цифровому государственному управлению несет в себе риски углубления цифрового неравенства, ключевым вызовом в этом процессе выступает социально-политический аспект политики цифровизации, способность правительства не только оказывать госуслуги, но и обеспечивать соблюдение цифровых прав. В условиях распространения киберугроз и международной напряженности не менее важным аспектом цифровизации государственного управления является политика импортозамещения, включения в программу «Цифровая экономика» мероприятий по разработке и внедрению отечественных технологий и программного обеспечения, способствующих укреплению позиций России и дальнейшему развитию таких международных организаций экономической интеграции, как ЕАЭС.

Для цитирования в научных исследованиях

Косоруков А.А. Открытое правительство и цифровизация государственного управления в современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 3А. С. 23-34.

Ключевые слова

Государственное управление, открытое правительство, электронное правительство, открытые данные, цифровизация, цифровая экономика.

Введение

Актуальность изучения политической повестки в сфере совершенствования государственного управления обусловлена тем, что в условиях глубокой трансформации административной теории и практики под влиянием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) правительства многих стран начинают испытывать давление как со стороны граждан, которые требуют повышения качества предоставления государственных услуг и улучшения механизмов обратной связи, так и со стороны бизнеса, который стремится выстраивать с государством более выгодные и прозрачные публичные взаимоотношения. При этом данный процесс многими исследователями воспринимается как необратимый, так как ИКТ становятся неотъемлемой частью повседневной жизни и нормой функционирования экономики. Понимая это, правительства большинства стран переходят к политике информатизации и автоматизации управленческих механизмов, направленной на внедрение наиболее успешных информационных технологий в работу правительства, в частности иницируют программы электронного и открытого правительства. Однако на смену электронному правительству в рамках парадигмы открытого государственного управления приходят технологии цифрового правительства, призванного преодолеть недостатки поверхностной информатизации государства и перейти к управлению на основе данных. Общий вектор трансформации государственного управления в Российской Федерации соответствует мировому тренду и направлен на построение цифрового государства, способствующего поддержанию социально-политической стабильности и развитию цифровой экономики как в масштабах России, так и в рамках таких международных организаций региональной экономической интеграции, как ЕАЭС.

Литературный обзор

В российской научной литературе проблематика совершенствования государственного управления, развития практик электронного и открытого правительства, постепенного перехода к цифровой парадигме нашла свое отражение в многочисленных научных исследованиях. Так, в работе Н.Е. Дмитриевой и Е.М. Стырина «открытое государственное управление» рассматривается как новая парадигма государственного управления, проводится анализ международного опыта и оценки открытости в работе правительства, а также потенциальных преимуществ от внедрения открытого государственного управления в России, способствующего нахождению баланса в отношениях между государством и обществом¹. Н.С. Виноградова и О.А. Моисеева на примере развития электронного и открытого правительства рассматривают лежащие в их основе коммуникационные механизмы, при этом выделяют национальные модели коммуникации, демонстрирующие специфику открытости на базе ИКТ (в Великобритании – стимулирование экономического развития и укрепления общественного контроля с помощью открытых данных, в США – модель «открытого государства» и минимизация государственного регулирования, в Республике Корея – национальная стратегия Умного Правительства)². Исследованию зарубежной практики

¹ См.: Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 127-148.

² См.: Виноградова Н.С., Моисеева О.А. Открытое правительство и «электронное правительство» в мире // Технологии XXI века в пищевой, перерабатывающей и легкой промышленности. 2014. № 8. URL: http://mgutm.ru/jurnal/tehnologii_21veka/eni8_chat2/section5/2.pdf

правового регулирования открытого правительства посвящено исследование Н.М. Касаткиной, Н.Б. Крысенковой и Ф.А. Лещенкова, в рамках которого на примере ряда западных стран, Индии, Турции и стран Латинской Америки проводится правовой анализ создания систем доступа и защиты информации, форм участия граждан в управлении и контроле за деятельностью государства, опыта внедрения электронных услуг и формирования системы электронного документооборота³, что позволяет авторам наметить основные направления развития открытого правительства в современной России.

Изучению международных рейтингов развития электронного правительства и их влияния на национальные планы модернизации работы правительства посвящена работа Я.И. Ваславского и С.В. Габуева, в рамках которой на примере России, США и КНР продемонстрированы возможные политические последствия публикации открытых данных, потенциал общественного мониторинга и контроля над деятельностью органов государственной власти, влияние бюрократической и идеологической инерции на внедрение ИКТ в деятельность государства⁴. Ряд работ, в частности работа Д.А. Захаревича, посвящен уточнению понятийно-категориального аппарата, актуализированного в связи с распространением в политической повестке России концепции открытого правительства, а также его реализации на практике в контексте современного административного права⁵. Е.В. Тарасова раскрывает нормативно-правовые и институциональные основы открытого государственного управления в Российской Федерации, анализируя организационно-методические основы реализации концепции открытых данных, технологии их публикации и мониторинга федеральными органами исполнительной власти, особенности взаимодействия государства с институтами гражданского общества по вопросу реализации информационной открытости власти⁶.

Зарубежные исследования в области открытого правительства и цифровизации государственного управления затрагивают широкий спектр вопросов и имеют свою специфику, связанную с исследованиями демократической практики в условиях развития ИКТ. Дж. Реале предлагает рассматривать открытое правительство как новую парадигму государственного управления. По его мнению, кризис политического представительства гражданских интересов в рамках таких традиционных институтов, как профсоюзы и политические партии, свидетельствует о возрастании потребительской гражданственности на базе интернет-технологий. Подобная трансформация поведения граждан требует пересмотра культуры государственного управления и перехода к более открытой системе, способной адаптироваться к современным стандартам прозрачности, общественного участия и гражданско-государственного сотрудничества⁷. В. Вильямсон и Н. Айсен анализируют международный опыт открытого правительства, трансформацию научной и административной повестки через

³ См.: Касаткина Н.М. и др. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика. М.: Инфра-М, 2014. 210 с.

⁴ См.: Ваславский Я.И., Габуев С.В. Варианты развития электронного правительства. Опыт России, США, КНР // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1. С. 108-125.

⁵ См.: Захаревич Д.А. Эволюция понятия «открытое правительство» в Российской Федерации // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2016. № 5. С. 249-253.

⁶ См.: Тарасова Е.В., Чекрыжова О.И. Открытые данные. Барнаул: АлтГУ, 2017.

⁷ См.: Reale G. Opportunities and differences of open government data policies in Europe // Athens journal of social sciences. 2014. Vol. 1. No. 3. P. 195-206.

призму демократических принципов, в частности прозрачности и подотчетности институтов государственного управления, развития обратной связи, вовлечения граждан и поддержки общественного участия, на базе чего разрабатываются рекомендации для правительств в сфере внедрения принципов открытого управления⁸.

Однако ряд зарубежных авторов по мере перехода от открытого к цифровому правительству смещают акцент с демократической теории и практики в сторону принципов современного публичного менеджмента и публичного управления. По мнению Б. Крабины и Б. Лутца, несмотря на то, что открытое правительство реализует принципы прозрачности и подотчетности, общественного участия и коллаборации, создает условия для открытости политико-административного пространства и государственных данных, основным результатом его внедрения является широкое участие внешних стейкхолдеров в проектировании, производстве, оказании и оценки госуслуг, что способствует созданию новых публичных ценностей⁹. При этом, как верно отмечают Р. Кляйн, Д. Кляйн и Э. Лучано, в основе эффективности открытого правительства лежат качественные и достоверные данные, необходимые для деятельности публичных организаций, создания новых продуктов, приложений и услуг¹⁰. По мнению А. Ингрэмса, открытое правительство выступает новым этапом публичного управления, характеризующегося активной вовлеченностью граждан, открытыми данными, свободой информации и прозрачностью бюджетного процесса, при этом изначально демократический характер данной инициативы постепенно заменяется утилитарными инициативами в сфере цифрового правительства. Происходит столкновение принципов открытости правительственных механизмов с контрольно-надзорными возможностями ИКТ, использование которых требует более совершенных гарантий защиты прав граждан¹¹.

История развития открытого правительства

Переходя к рассмотрению истории развития открытого правительства, необходимо отметить, что одним из первых этапов информатизации государственного управления, который нашел отражение в политической повестке ряда стран (Великобритании, Германии, Норвегии), стала инициатива 1993 г., направленная на укрепление партнерства в сфере создания открытого правительства («Open Government»). Впервые данная инициатива была озвучена в официальном докладе британскому парламенту канцлера герцогства Ланкастер, в котором говорилось о том, что открытое правительство является одним из условий построения эффективной демократии [Open government, 1993, www]. В целях ее построения граждане должны были получить доступ к открытой правительственной информации и иметь необходимый уровень знания того, как принимаются те или иные управленческие решения. Распространение и внедрение новых информационных технологий в сфере государственного управления в 1990-е гг. способствовали

⁸ См.: Williamson V., Eisen N. The impact of open government: assessing the evidence. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/gs_20161208_opengovernment_report.pdf

⁹ См.: Krabina B., Lutz B. Open Government Implementation Model. URL: <https://kdz.eu/de/file/18938/download>

¹⁰ См.: Klein R.H., Klein D.C.B., Luciano E.M. Open government data: concepts, approaches and dimensions over time // Revista economia & gestão. 2018. Vol. 18. No. 49. P. 4-24.

¹¹ См.: Ingrams A. Assessing open government performance through three public administration perspectives: efficiency, democratic responsiveness, and legal-rational process // Chinese public administration review. 2016. Vol. 7. No. 1. P. 110-145.

повышению интереса и ожиданий граждан в отношении своих правительств, которым теперь следовало быть более внимательными к общественным ценностям. Движение в направлении открытого правительства означало, что государственные служащие уже больше не могли позволить себе стремиться к эффективности государственного управления в отрыве от социального контекста, все более чувствительного и отзывчивого к действиям государства в коммуникационном пространстве сети Интернет. Таким образом, складывалась система принципов открытого правительства, включающая принцип доступности информации для широких слоев населения, принцип определенности условий, допускающих сокрытие информации от общественности, и принцип независимого экспертно-аналитического и общественного контроля за деятельностью правительства.

Следующая рубежная дата развития принципов открытого правительства связана с принятием в 2000 г. на саммите лидеров стран G8 Окинавской хартии Глобального информационного общества, ставшей в последующем юридической декларацией для обоснования российской государственной политики в сфере ИКТ. Хартия подчеркивала важность взаимодействия государства и гражданского общества, стимулирования социального согласия, укрепления демократии, необходимость развития непрерывного образования и экономических свобод с помощью все большего внедрения ИКТ в деятельность правительства. Более того, в хартии отмечалась важность равного доступа людей к преимуществам глобального информационного общества и преодоления электронно-цифрового разрыва, направленного на укрепление таких демократических ценностей, как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость к другим людям. Важными содержательными элементами Окинавской хартии стали развитие человеческого потенциала и местного самоуправления, особенно в развивающихся странах, совершенствование системы государственного управления и методов комплексной разработки политики. В сфере международного сотрудничества хартия была направлена на повышение доверия потребителей к электронным рынкам, обеспечение безопасного и свободного доступа к глобальному информационному пространству и защиту от широкого спектра кибервызовов и киберугроз, согласуясь в этом с руководящими принципами ОЭСР по безопасности информационных систем.

В дальнейшем принципы открытого правительства Окинавской хартии Глобального информационного общества получили свое закрепление в Женевском плане действий (2003 г.) и Тунисской программе для информационного общества (2005 г.). Женевский план действий ставил своими задачами построение открытого информационного общества на базе знаний и ИКТ, достижение международных целей развития, прописанных в Декларации тысячелетия, решение новых проблем информационного общества на всех уровнях управления, ликвидацию цифрового разрыва между странами и внутри каждой из них. Женевский план действий поддержал установление национальных показателей при реализации целей Декларации тысячелетия, что обусловлено необходимостью подключения к информационному обществу слабо урбанизированных территорий, университетов, колледжей, образовательных школ и научно-исследовательских центров, библиотек, культурных центров и музеев, почтовых отделений и архивов, центров здравоохранения и больниц, всех государственных учреждений от центрального до местного уровня, а также обеспечения наличия у них веб-сайтов и адресов электронной почты, создания технических возможностей для представления и использования в сети Интернет всех языков мира, обеспечения доступ к ИКТ более чем для половины населения планеты. При достижении поставленных целей особое внимание должно было уделяться потребностям развивающихся

стран и защите прав человека, включая право на доступ к информации вне зависимости от социального положения и национальной принадлежности.

Тунисская программа для информационного общества подтвердила приверженность принципам Женевского плана действий и сосредоточила внимание на финансовых механизмах преодоления цифрового разрыва и особенностях государственного регулирования механизмов сети Интернет. Странам было предложено сосредоточить внимание на региональном сотрудничестве и создании магистральной инфраструктуры, координировать национальные программы развития информационного общества между правительствами и крупными финансовыми органами для уменьшения инвестиционных рисков и снижения операционных расходов для операторов (особенно в сельской местности), поддерживать местные инструменты микрофинансирования и государственные кредитные инструменты, бизнес-инкубаторы в сфере ИКТ, цифровую солидарность, наращивать сотрудничество на уровне Север – Юг и Юг – Юг и содействовать развивающимся странам по созданию фондов для ИКТ. В результате был создан Фонд цифровой солидарности, выступающий инновационным инструментом финансирования национальных усилий по преодолению цифрового разрыва и реализации цифрового потенциала развивающихся стран, добровольного финансирования «цифровой солидарности». В сфере государственного регулирования механизмов сети Интернет Тунисская программа признала необходимость поддержания недискриминационного характера информационного общества, обеспечения стабильного и безопасного доступа к сети Интернет, а также более эффективной и скоординированной борьбы с киберпреступностью как одной из ключевых задач национальных правительств в данной области.

Обозначенные принципы открытого правительства, нашедшие свое отражение не только в Окинавской хартии Глобального информационного общества, но и Женевском плане действий, Тунисской программе для информационного общества, легли в основу построения открытого правительства в Российской Федерации, которая в 2012 г. выразила намерение и в 2013 г. присоединилась к международному партнерству «Открытое правительство», созданному в 2011 г. на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В рамках партнерства Россия приняла на себе обязательства на ежегодной основе принимать национальный план действий, содержание которого будет определяться при непосредственном взаимодействии с представителями гражданского общества. Участие в данной партнерстве позволило получить широкий доступ к международным базам, содержащим кейсы решения социально-экономических проблем с применением информационных технологий, поддерживать политику необходимого уровня прозрачности государственного бюджета, доступа граждан к открытым данным, публиковать данные о доходах и счетах государственных служащих, повысить уровень открытого участия граждан в принятии государственных решений.

В результате в 2012 г. майскими указами Президента РФ были инициированы административные преобразования, направленные на реализацию идей и принципов открытого правительства в системе государственного управления (см. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 и Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601). Указы определили перечень поручений российскому правительству, в частности создание рабочей группы по формированию системы открытого правительства и совершенствованию системы государственного управления, направленных на трансформацию государственного управления с позиции максимальной открытости, включая и экономический аспект администрирования, в условиях все более широкого подключения граждан и организаций к сети Интернет. Переход к открытому правительству на территории Российской Федерации первоначально предполагал открытость

деятельности государственных и муниципальных учреждений, систему публичного обсуждения, или «народной экспертизы», нормативно-правовых актов, предлагаемых Правительством РФ через Федеральный портал проектов нормативных правовых актов, возможность получения гражданами государственных услуг по принципу «одного окна», внедрение обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием и др.

План действий открытого правительства, разработанный в 2012 г., предусматривал введение системы, в которой административные процедуры выполняются в целом посредством электронных коммуникаций, при этом большинство государственных услуг можно получать в электронном виде в любое время и в любом месте (при наличии доступа к сети Интернет). Реализация плана предусматривала пересмотр соответствующих нормативно-правовых актов и ведомственных регламентов в целях минимизации использования бумажных документов, необходимых для сопровождения административных процессов. Кроме того, планировался ввод мер по идентификации и аутентификации граждан с использованием электронной подписи. Благодаря этим мерам правительство стремилось создать электронный портал, который бы позволил выполнять все административные процедуры в электронном виде, реализуя политику открытых данных по повышению операционной эффективности правительства и снижению затрат, улучшению обслуживания граждан и организаций, защите личной информации и расширению доступа к правительственной информации.

Одним из важнейших направлений совершенствования системы государственного управления в рамках построения открытого правительства стала практика публикации в сети Интернет общедоступной информации о деятельности федеральных государственных органов и подведомственных им федеральных государственных органов в форме открытых данных. Более того, Правительство РФ утвердило Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти, а с 2014 г. ввело в эксплуатацию Портал открытых данных РФ, дополненный региональными порталами открытых данных. Более того, данная концепция стала логическим продолжением развития государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», инициированной Правительством РФ в 2011 г. и интегрирующей в рамках единого портала данные о бюджетной системе России.

Вторым этапом трансформации государственного управления в России стало утверждение программы «Цифровая экономика» 28 июля 2017 г., действие которой рассчитано до 2024 г. Целевой ориентир программы отражает политическую повестку российской власти на ближайшие годы и направлен на системное развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности человека, начиная от экономики (на уровне госкорпораций и частного предпринимательства), социальной сферы, городского хозяйства и заканчивая модернизацией контрольно-надзорной деятельности государства. Однако уже в 2018 г. программа «Цифровая экономика» была дополнена федеральным проектом «Цифровое государственное управление», базирующимся на ранее достигнутых результатах работы открытого правительства. Цифровизация сама по себе не стала самоцелью, основной акцент в проекте был сделан на более эффективном и качественном управлении государством в пространстве данных, удовлетворении растущих потребностей граждан в более мобильном и доступном получении государственных услуг. Как планируется, результатом реализации данного проекта станет полноценный переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, переход от оцифровки бумажных документов к работе с цифровыми документами и данными. Указанный переход планируется осуществить через

реализацию реестровой модели, экстерриториальности и проактивности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, формирования механизмов обратной связи, введения преимущественно электронного документооборота. Практические эффекты от реализации проекта сформулированы в нескольких постулатах:

- оцифровка механизмов и технологий государственного и муниципального управления, обеспечивающая высокое качество работы и минимизацию расходов на административный аппарат;
- переход от вертикальной структуры государственного управления, основанной на распределении функций и полномочий, к гибридной структуре, в основу которой положены собираемые правительством и частными компаниями данные и профессиональные компетенции по работе с ними;
- предоставление государственных и муниципальных услуг по умолчанию в электронном виде;
- сопряжение на базе федеральной цифровой платформы ведомственных и межведомственных информационных систем различных уровней, стандартизация протоколов ведомственного и межведомственного электронного взаимодействия, повышающие эксплуатационные характеристики существующей и перспективной инфраструктуры электронного (цифрового) правительства;
- использование возможностей цифрового государственного управления для наращивания интеграционного взаимодействия в рамках ЕАЭС.

Несмотря на описанные преимущества и запланированные целевые показатели в сфере цифровизации государственного управления, политическая повестка, сформировавшаяся на его основе, носит административно-центричный характер и не предусматривает, по аналогии с открытым правительством, процедур общественного участия в принимаемых в сфере цифровизации государственных решениях, в частности в формате крауд-технологий. Более того, вместо интеграции развитых в онлайн-пространстве делиберативных форумов в практику цифрового управления, особенно на уровне муниципалитетов, происходят некоторое обособление правительства от граждан в пространстве данных и максимальный перевод их взаимоотношений в цифровую плоскость. Так, с 2020 г. запланирован переход к промышленной эксплуатации цифровых профилей граждан и организаций в Российской Федерации, с 2021 г. – внедрение электронных паспортов для граждан Российской Федерации. Деятельность государственных служащих также становится более обособленной от государства. В частности, в 2020-2021 гг. в ряде регионов запланирован переход к управлению деятельностью сотрудников контрольно-надзорных органов субъектов РФ с использованием типового облачного решения – «цифрового инспектора». При этом разработка Единого реестра обязательных требований к объектам проверки, администрируемого независимо от контрольно-надзорных органов, приводит к снижению роли человеческого фактора в процессе проверок. Более того, Министерство экономического развития РФ планирует создать единую цифровую платформу нормотворчества, оптимизирующую разработку и корректировку нормативно-правовых актов, обеспечивающую полную прослеживаемость процесса нормотворчества в рамках создания цифровой архитектуры государственного управления.

В качестве положительного примера взаимодействия государства и граждан в пространстве данных можно привести проект Национальной системы управления данными (далее – НСУД), разработанный Аналитическим центром при Правительстве РФ. Данная система позволяет гражданам с помощью «Единой информационной платформы НСУД» отслеживать собираемые о них различными ведомствами государственные данные через «механизм запроса», определять

режимы доступа и предоставления их третьим лицам, при этом бизнесу данная система позволяет получить возможность упрощенной безбумажной отчетности за счет перевода рубежа государственного регулирования на уровень данных и создания единой «экосистемы» сотрудничества. При этом для органов государственной власти создание и внедрение НСУД с использованием больших данных и технологий машинного обучения позволят увеличить точность планирования и прогнозирования, скорость и качество принимаемых государственных решений за счет связности госданных по различным информационным системам.

Понимание необходимости дополнения административно-центричной модели цифровизации гражданским измерением данного процесса нашло свое отражение в Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, основными принципами которого стали «обеспечение прав граждан на доступ к информации, обеспечение свободы выбора средств получения информации, сохранение привычных для граждан форм получения товаров и услуг, соблюдение моральных норм поведения при использовании ИКТ, обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях, обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере». Декларирование данных принципов подкрепляется в Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 формулированием практических задач по применению ИКТ для более сбалансированного взаимодействия граждан и государства. В частности, речь идет о повышении доступности образовательных и медицинских услуг, разнообразия инструментария получения финансовых услуг в электронном виде, развитии дистанционного обучения и дистанционной занятости, совершенствовании механизмов электронной демократии, использовании ИКТ при проведении опросов и переписей населения, управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни.

Заключение

Реализация описанных выше принципов в рамках цифрового государственного управления, концептуально взаимосвязанного с административно-центричным электронным правительством, будет основана на предоставлении персонализированных информационных услуг с позиции «любой гражданин – любое ведомство, любое время, любое место» на основе новой системы идентификации и аутентификации личности – уникального биометрического идентификатора. Персонализация цифрового управления позволит исключить бюрократические барьеры при получении гражданином госуслуг любой категории и даст возможность отслеживать процесс их оказания на всех этапах в офлайн- и онлайн-режимах. Роль субъективного фактора в принятии решения по предоставлению госуслуги будет сведена к минимуму, управленческие решения будут приниматься на основе сбора данных без участия человека, за которым будет закреплено право контроля над своим цифровым профилем. Реализация Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 также обеспечит развитие в России комфортной для граждан правовой среды применения информационных технологий, наращивание профессиональных компетенций и развитие человеческого капитала, необходимого в цифровую эпоху. Главными же целями государственного регулирования станут постепенное снижение административных барьеров построения цифровой экономики, обеспечение благоприятных условий для экспорта отечественных цифровых продуктов и услуг, насыщение ими внутреннего рынка, развитие информационной инфраструктуры городской среды и обеспечение всех регионов РФ широкополосным доступом в Интернет.

Вместе с тем переход к цифровому государственному управлению несет в себе риски углубления цифрового неравенства как отдельных граждан, так и субъектов РФ. Следовательно, ключевыми вызовами для построения цифрового государства являются социально-политический аспект политики цифровизации и готовность предоставлять гражданам не только многочисленные услуги в любом месте, но и новые цифровые права и гарантии их соблюдения на всей территории страны. В случае решения данной проблемы формируемый в массовом сознании образ цифровой России может стать значимым фактором доверия и источником повышения легитимности власти, учитывая то, что он уже был избран властью в качестве основополагающего компонента политической повестки на пороге электорального цикла 2021-2024 гг. и ориентирован в первую очередь на молодое поколение россиян, наиболее чувствительное к вопросам цифрового неравенства.

Не менее важной при рассмотрении перспектив цифровизации государственного управления является возможность расширения национальной программы «Цифровая экономика» в контексте включения в нее мероприятий по разработке и внедрению новых технологий и программного обеспечения на базе отечественных разработок. Это особенно необходимо в условиях международных ограничений и киберуязвимости, которую привносят с собой импортируемые технологии и оборудование. Обеспечение кибербезопасности важно в свете необходимости создания Единого реестра полномочий федеральных органов государственной власти, субъектов РФ, местного самоуправления, обеспечения открытого доступа к информации об их полномочиях, обязательствах и уровне бюджетной обеспеченности. Актуальность разработки отечественных цифровых платформ также связана с обеспечением единства федеральных и региональных информационных систем на базе стандартизированных платформенных решений, созданием защищенной системы, состоящей из распределенных ситуационных центров органов государственной власти по всей стране.

Политика импортозамещения и экспортный потенциал российского цифрового сектора не только способствуют достижению поставленных в национальной программе «Цифровая экономика» целей, но и укрепляют позиции России в таком интеграционном проекте, как ЕАЭС. В этом аспекте ожидается, что цифровизация позволит интегрировать экономики стран – членов данного союза. Более того, еще в 2017 г. главы государств ЕАЭС утвердили основные направления реализации цифровой повестки до 2025 г. Российское правительство предпринимает первые шаги к цифровой интеграции стран ЕАЭС, осуществляет разработку и развитие государственных цифровых платформ с учетом положений Таможенного кодекса и Технического регламента ЕАЭС. Первым результатом сотрудничества на уровне Комиссии ЕАЭС стал запуск 9 апреля 2019 г. Единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных государств – членов Евразийского экономического союза. Включение в реестр программных продуктов позволяет их правообладателям участвовать в госзакупках в России наравне с российскими компаниями, обеспечивая тем самым свободу движения товаров и услуг на союзном уровне.

Библиография

1. Декларация тысячелетия ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml
2. О долгосрочной государственной экономической политике: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596. URL: <http://base.garant.ru/70170954/>
3. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/

4. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601. URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>
5. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>
6. Окинавская хартия Глобального информационного общества. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170>
7. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». URL: http://майскийуказ.рф/upload/iblock/217/TSifrovoye-gosudarstvennoe-upravlenie-_obnov._red_.pdf
8. План действий. URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf
9. Тунисская программа для информационного общества. URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/agenda_wsis.pdf
10. Open government. London: HMSO, 1993. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf

Open government and the digitalisation of public administration in contemporary Russia

Artem A. Kosorukov

Senior Lecturer at the Department of political analysis,
Lomonosov Moscow State University,
119991, 1, Leninskie gory, Moscow, Russian Federation;
e-mail: Kosorukovmsu@mail.ru

Abstract

The world and Russian political agenda in the field of improving public administration has been increasingly dependent on initiatives in the sphere of informatisation and automation of management mechanisms, the transition from the administrative-centric model of digitalisation to the civil-state one. The article deals with the history of the development and the basic principles of open government, enshrined in the Okinawa Charter on the Global Information Society, the Geneva Plan of Action and the Tunis Agenda for the Information Society, reveals the key stages of transformation in public administration in the Russian Federation, from the creation of an open government system, the concept of open data to the federal project "Digital public administration". The transition to digital public administration carries risks of deepening digital inequality, the sociopolitical aspect of the policy of digitalisation, the ability of the government not only to provide public services, but also to ensure observance of digital rights, being the key challenge in this process. In the context of the spread of cyber threats and international tensions, important aspects of the digitalisation of public administration include the policy of import substitution, the inclusion of activities, aimed at the development and introduction of domestic technologies and software, in the program "Digital economy". This will contribute to the strengthening of Russia's positions and the further development of international economic integration organisations such as the EAEU.

For citation

Kosorukov A.A. (2019) Otkrytoe pravitel'stvo i tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoi Rossii [Open government and the digitalisation of public administration in contemporary Russia]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (3A), pp. 23-34.

Keywords

Public administration, open government, e-government, open data, digitalisation, digital economy.

References

1. *Deklaratsiya tysyacheletiya OON* [United Nations Millennium Declaration]. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml [Accessed 16/06/19].
2. *O dolgosrochnoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi politike: ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 № 596* [On the long-term state economic policy: Decree of the President of the Russian Federation No. 596 of May 7, 2012]. Available at: <http://base.garant.ru/70170954/> [Accessed 16/06/19].
3. *O Strategii razvitiya informatsionnogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii na 2017-2030 gody: ukaz Prezidenta RF ot 09.05.2017 № 203* [On the Strategy for the development of an information society in the Russian Federation for 2017-2030: Decree of the President of the Russian Federation No. 203 of May 9, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216363/ [Accessed 16/06/19].
4. *Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 № 601* [On the main directions in the improvement of the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation No. 601 of May 7, 2012]. Available at: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> [Accessed 16/06/19].
5. *Ob utverzhdenii programmy "Tsifrovaya ekonomika Rossiiskoi Federatsii": rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28.07.2017 № 1632-r* [On approving the programme "The digital economy of the Russian Federation": Order of the Russian Government No. 1632-r of July 28, 2017]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> [Accessed 16/06/19].
6. *Okinavskaya khartiya Global'nogo informatsionnogo obshchestva* [Okinawa Charter on the Global Information Society]. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> [Accessed 16/06/19].
7. *Open government* (1993). London: HMSO. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf [Accessed 16/06/19].
8. *Pasport federal'nogo proekta "Tsifrovoe gosudarstvennoe upravlenie"* [The passport of the federal project "Digital public administration"]. Available at: http://maiskiiukaz.rf/upload/iblock/217/Tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie-obnov.-red_.pdf [Accessed 16/06/19].
9. *Plan deistvii* [Geneva Plan of Action]. Available at: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf [Accessed 16/06/19].
10. *Tunisskaya programma dlya informatsionnogo obshchestva* [Tunis Agenda for the Information Society]. Available at: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/agenda_wsis.pdf [Accessed 16/06/19].