

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Мамитова Н.В.

д.ю.н., профессор
ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)
Ростов-на-Дону

Аннотация: В статье обозначены концептуальные особенности процесса цифровизации и его взаимосвязи с автоматизацией. Проведен анализ мер ответственности Правительства в цифровом государстве. Обусловлена необходимость модернизации существующей институциональной инфраструктуры. Предложен ряд возможных теоретических решений, а также обозначены возможные перспективы развития, исходя из существующих государственных и иных программ и стратегий развития. В результате проведенного позитивно-нормативного анализа сформированы соответствующие выводы.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, цифровизация, автоматизация, цифровая экономика, блокчейн, информационно-коммуникационные технологии, цифровая трансформация.

PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT IN THE STATE IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

Mamitova N.V.

PEI HE SU (IMBL)

Rostov-on-Don

e-mail: nvmamitova@mail.ru

Abstract: the article outlines the conceptual features of the process of digitalization and its relationship with automation. The analysis of measures of responsibility of the Government in the digital state is carried out. It is necessary to modernize the existing institutional infrastructure. A number of possible theoretical solutions are proposed, as well as possible prospects for development, based on existing state and other development programs and strategies. As a result of the positive-normative analysis, the relevant conclusions were formed.

Keywords: public administration, public administration, digitalization, automation, digital economy, blockchain, information and communication technologies, digital transformation.

Управление – это особый феномен, характерный абсолютно для всех сфер жизнедеятельности общества, будь то социальные институты, экономические, политические и духовные. Несмотря на то, что в контексте настоящей работы, под термином «управление» будет подразумеваться именно тот контекст, в котором субъектом данного процесса является государство (публичное управление), ввиду сложности и многогранности данного явления, а также отсутствия общепринятого определения, необходимо более подробно рассмотреть эту дефиницию, таким образом обозначить сущность, содержание и состав понятия, актуальные в рамках данной работы.

Сущность любого понятия заключена в его особом понимании согласно актуальным направлениям философско-научной мысли, а также типу общественно-экономической формации, т.е. текущему уровню развития производственных отношений, способов производства, формирующих базис общества, и характерной для него (базиса) периферии в виде политики, культуры и т.д. В случае с категорией государственного управления, дискуссионные размышления вокруг данного понятия делятся еще с эпохи античности.

На протяжении всего периода развития общества, развивалась и эволюционировала управленческая мысль, при этом, несмотря на всевозможные различия, лейтмотивом вышеперечисленных работ оставалась одна идея – идея неразрывной связи управления с обществом и государством, так как управление и есть исторически сложившаяся форма реализации государственной власти. Эта идея обрела цельную форму и сформировалась в виде стройной модели лишь к концу XIX в. – началу XX в. в работах таких мыслителей, как К. Маркс, М. Вебер, Ф. Тейлор и другие.

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

- П.А. Минаков [9; с. 7] отмечает, что с принятием Конституции РФ «публичное управление» стало употребляться в качестве объединяющего и обобщающего – государственного федерального, субфедерального управления и местного самоуправления;
- В.Е. Севрюгин [11; с. 18] говорит о публичном управлении, как о виде государственного управления, как формы реализации исполнительной власти;
- С.М. Дубонос [5; с. 9] считает, что публичное управление есть разновидность еще одной форм 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: транспарентность, легитимность и демократичность, что в итоге вновь относит нас к формулировке Т.Ф. Ефремовой.

Таким образом, в большинстве случаев трактовки понятия «публичное управление» теряется сам смысл концепции публичного государственного управления, то есть вовлечения широких кругов населения в принятие управленческих решений. Тем не менее, по мнению вышеприведенных авторов, суждения и интересы гражданского общества должны учитываться в проводимой политике, а ее результаты – быть прозрачными. То есть, авторы не отвергают необходимости государства придерживаться при реализации своей власти общественных интересов, но исключают необходимость наличия публичной власти, зачастую отождествляя ее с государственной, тем самым искажая содержание обеих категорий.

Очевидно, что на данный момент общепризнанного определения категории «публичное управление» нет, более того существующие трактовки

противоречат самому содержанию используемых в данном термине понятий, а следовательно, и самой концепции.

По мнению авторов, публичное управление – это в первую очередь система «дуалистическая», иными словами, подразумевающая, своего рода, набор ограничений в виде внешнего контроля на принимаемые централизованным субъектом решения. В случае с публичным управлением, в качестве внешнего контролирующего элемента, а лучше регулятора, то есть, субъекта или системы, способной оказывать прямое и непосредственное влияние на протекающие процессы, выступает общество.

В современном мире очевидна необходимость перехода на цифровые технологии как в ведении бизнеса, так и в публичном управлении. И это не привычная всем автоматизация отдельных процессов, а потребность структурных изменений, затрагивающих полный цикл процессов организации [16]. Однако, прежде, чем мы представим основные инструменты цифровой эпохи и то, какие они, на основе приведенных далее моделей, предоставляют возможности реализации публичного управления, необходимо отметить то, как решения последних лет способствовали основанию фундамента нового управления, а также какие проблемы появились в ходе данных преобразований.

Мы начинаем анализ с февраля 2012 г. - даты создания Президентом РФ Д.А. Медведевым рабочей группы по формированию системы Открытого Правительства, концептуально нового для России механизма. Основными принципами является открытая деятельность всех его участников от министерства до региональных органов власти, благодаря этому усиливается подотчетность органов государственной власти перед обществом [17]. При этом, Открытое правительство позиционирует себя не как орган власти или демократическая структура, а как совокупность принципов организации “государственного управления”, основанная на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию

властных решений. Цель Открытого правительства - повышение качества принимаемых решений, достижение баланса интересов [18].

Реализуя идеологию открытости на федеральном уровне, Правительство РФ в январе 2014 г. утвердило Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), ставшую основой Стандарта открытости ФОИ. Важно отметить, что концепция Открытого правительства (ОП) не является ноу-хау для международной практики. Фактически, ОП РФ является российским аналогом OPG (open government partnership), основанного в сентябре 2011 г. OPG - международная организация, цель которой реализация концепции открытого государства, что подразумевает под собой: развитие административного профессионализма, открытого гражданского контролю. Странами-создателями являются: США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины, ЮАР [20].

В целом стоит отметить, что в Российской Федерации первые шаги по цифровизации были предприняты ещё в 2002 году через реализацию Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)», и далее в 2008 году путем продвижения широкополосного интернета в регионы. В этот же год Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р была одобрена «Концепция формирования в российской федерации электронного правительства до 2010 года» (далее - Концепция). Согласно Концепции под термином «электронное правительство» понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, утвержденной Указом Президента

Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» (далее - Стратегия), понятие «цифровая экономика» определено в качестве хозяйственной деятельности, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективности различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Одним из инструментов для реализации вышепоименованной Стратегии является национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации», программа которого была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В отличие от своего идейного предшественника, проекта Открытого правительства, «Цифровая экономика» не уделяет такого же внимания концепции публичного управления. Речь в первую очередь идет об инфраструктурных преобразованиях, с целью повышения инвестиционно-инновационной привлекательности экономики России.

Обращаясь к вопросу ответственности отдельных министров или членов правительства, как одному из направлений правовой политики, отметим, что, в отличие от России, ответственность министра перед премьер-министром или парламентом возможна в ряде таких стран Европы как Италия, Германия, Польша, и других [20]. Суть проводимой правовой политики ответственности высших должностных лиц исполнительной власти сводится к импичменту министра со стороны парламента или требованию подать в отставку из-за разногласий по принципиальным вопросам с главой правительства или парламентом. Так, в парламентских республиках, и в монархических государствах (Великобритания, Испания, Италия, Монако) министры подбираются главой исполнительной власти и зависят полностью

от него, в свою очередь премьер-министр зависит от парламента или главы государства, и, как следствие, тот зачастую отправляет министров в отставку скорей по политическим основаниям, чем за совершенное противоправное действие. Индивидуальная ответственность министров - Австрии, Дании, Греции, Латвии, Польши имеет место в качестве дополнительной, субсидиарной [21]. Так в Конституции Австрии, говорится, что Национальный совет (парламент) может принять решение о выражении вотума недоверия Федеральному правительству или отдельным его членам (ст. 74). А в Конституции Финляндии закрепляется, что каждый министр, участвующий в рассмотрении дела в Государственном совете, отвечает за принятое решение, если он не сделал заявление о своем несогласии, занесенном в протокол (§ 60 Конституции) [22].

Министры во многих странах Европы несут в первую очередь солидарную политическую ответственность, которая выражается в отставке всего правительства. Данная солидарная ответственность свойственна многим странам с романно-германской правовой системой, в том числе и России [23]. Вместе с тем отличительной особенностью европейского законодательства от российского является то, что «министры в европейских странах наряду с парламентской ответственностью, которая закрепляется в конституционном законодательстве несут уголовную и гражданскую ответственность, которая также закрепляется в конституционно-правовых актах многих стран Европы» (Испания, Франция, Италия, Польша, Венгрия, Нидерланды и др.) [24]. Уголовная ответственность сопряжена с совершением собственно уголовного преступления или уголовного преступления при исполнении служебных обязанностей, как например в Испании. В УК Франции имущественным преступлениям посвящена книга третья. Гражданская ответственность применяется согласно соответствующему законодательству государства и связана с применением мер ответственности, возникающих на основе гражданского правонарушения (Нидерланды). По мнению автора, институт ответственности в уголовном и

административных преступлениях и правонарушениях, должен быть отражен в российском законодательстве в отношении высших должностных лиц исполнительной власти. Применение такой ответственности возможно так же с инициативы парламента страны [25].

Информационно-технологический прогресс сегодня открывает крайне амбициозные возможности по преобразованию социально-экономических процессов, как на бизнес, так и на государственном уровне. Однако, существующие концептуально-организационные противоречия, связанные как непосредственно с теоретическим представлением, так и непосредственно с реализацией на практике тех или иных инструментов и механизмов цифровой экономики, свидетельствуют об относительной “незрелости” этих идей на данном этапе развития общества. Тем не менее, теоретико-методологический фундамент уже сформирован. Дальнейшее внедрение и реализация концепции цифрового общества целиком и полностью зависит от действий государства и представителей бизнеса, как своего рода консорциума и, самое главное, от общественной воли и желания граждан строить, предлагать или улучшать модели взаимодействия и управления в обществе. В краткосрочной перспективе трудно говорить о возможном воплощении в полной мере тех или иных принципов публичного управления, но, формирующие основу для их реализации, планируемые инфраструктурные преобразования, ввиду объективной потребности, позволят ускорить этот комплексный процесс. Для России, подобные инновации играют стратегическую роль, как одного из элементов диверсификации экономики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авдошин, С. Дискретная математика. Модулярная алгебра, криптография, кодирование / С. Авдошин. - Москва: СИНТЕГ, 2016. - 260
2. Антонопулос, А.М. Осваиваем биткойн. Программирование блокчейна /А.М. Антонопулос. — Отдельное издание. — Москва: ДМК Пресс, 2018. — 428с.
3. Вебер М . 2016. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии . Т. I. Социология. Пер. с нем. под ред. Л. Г. Ионина. М.: Изд. дом ВШЭ.

4. Герман, О. Н. Теоретико-числовые методы в криптографии / О.Н. Герман, Ю.В. Нестеренко. - М.: Академия, 2012. - 272 с.
5. Дубонос С.М. Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. // Сергей Михайлович Дубонос. Ставрополь, 2001. 24 с.
6. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка . Толково-словообразовательный // М.: Рус. яз., 2000. URL: <http://efremova.info/word/publichnyj.html> (дата обращения: 28.03.2019).
7. Кузьмин, Т. В. Криптографические методы защиты информации: моногр. / Т.В. Кузьмин. - Москва: Машиностроение, 1998. - 192 с.
8. Маркс К. К критике политической экономии // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Изя. 2-е. Т. 13. С. 7.
9. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. 200 с.
10. Пиотковский А.А. Учение Гегеля о праве и государстве и его уголовно-правовая теория. Государственное издательство юридической литературы. М. 1963 г.
11. Севрюгин В .Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. No 3. С. 92–97.
12. Фадейкина Н.В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально -экономическим развитием публичноправовых образований на основе со временных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. No 4. С. 43–54.
13. Quora - социальный сервис обмена знаниями [Электронный ресурс]. URL: <https://www.quora.com/What-is-the-difference-between-digitalization-and-automation> (дата обращения: 26.01.2019).
14. Блог компании CiGen [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cigen.com.au/cigenblog/link-between-robotic-process-automation-digital-transformation> (дата обращения: 26.01.2019).
15. Блог компании agreement express [Электронный ресурс]. URL: <https://agreementexpress.com/digital-transformation-is-more-than-just-automation/> (дата обращения: 26.01.2019).
16. Радченко Е.П. Облачные технологии. Основные принципы, достоинства и недостатки // Интеллектуальные ресурсы региональному развитию, 2018. – № 1. – Южный университет (ИУБиП).– URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35377102_49863564.pdf (Дата обращения 12.01.2019).
17. Никитин А.А. Информационная трансформация в управлении государственными финансами.// Интеллектуальные ресурсы региональному развитию, 2018. – № 1. – Южный университет (ИУБиП).– URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35377121_88098733.pdf (Дата обращения 12.01.2019).
18. Журнал Forbes [Электронный ресурс] / С. Баланова. — Электрон. журн. — Москва: 19.09.2017.—URL:<https://www.forbes.ru/kompanii/350323-illyuzornyy-mir-pyat-glavnyh-mifov-cifrovoy-ekonomiki>, свободный
19. Блог платформа Medium [Электронный ресурс] / Д. Холкин. — Электрон. журн. — Москва: Medium, 06.08.2018. — URL: <https://medium.com/internet-of-energy/b7b196140c22>, свободный
20. Экспертный совет при Правительстве РФ (эл. ресурс) URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/>
21. Open government partnership (эл. ресурс) URL: <https://www.opengovpartnership.org>, свободный
22. Demieva A., Chepus A. Mamitova N. The Comparative Analysis of the Law Policy of Parliamentary Responsibility of the Executive Government of the Russian Federation and Foreign States // The Journal of Social Sciences Research, Special Issue 1 2018. - pp. 499-502.

Scopus.

23. Rissland E., Ashley K., Loui R. AI and Law: A fruitful synergy // Artificial Intelligence. 2003. № 1–2. P. 1–15.
24. Bench-Capon T. What Makes a System a Legal Expert? // JURIX, ser. Frontiers in Artificial Intelligence and Applications. 2012. Vol. 250. P. 11–20.
25. Prakken H., Sartor G. Law and logic: A review from an argumentation perspective // Artificial Intelligence. 2015. Vol. 227. P. 214–245.
26. World telecommunication development report // International Telecommunication Union. 2003. P. 22.
27. Korhonen J., Kuusisto T. E-Government: From Policy to Practice. 2012. P.13