

А.В. Масленникова, Н.В. Потемкина

ЦИФРОВИЗАЦИЯ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ ДЛЯ ОБЩЕСТВА

Анализируется цифровая трансформация государственного управления в нашей стране и ее обусловленность внедрением модели нового государственного управления на примере деятельности Федеральной налоговой службы России. Рассматриваются последствия перевода основной деятельности Федеральной налоговой службы России в систему электронных цифровых продуктов. Сделан вывод о том, что не до конца учтены все риски, связанные с динамичным внедрением информационно-коммуникационных технологий в государственное управление, что делает процесс развития модели сервисного государства в нашей стране практически необратимым.

Ключевые слова: информационные ресурсы, цифровизация общества, клиентоориентированность, Федеральная налоговая служба России.

A.V. Maslennikova, N.V. Potemkina

DIGITALIZATION AND ITS IMPACT ON GOVERNMENT: OPPORTUNITIES AND RISKS FOR SOCIETY

The article analyzes the digital transformation of public administration in our country and its conditionality by the introduction of a new public administration model on the example of the activities of the Federal Tax Service of Russia. The consequences of the transfer of the main activity of the Federal Tax Service of the Russian Federation to the system of electronic digital products are analyzed. It is concluded that all the risks associated with the dynamic implementation of information and communication technologies in public administration have not been fully taken into account, which makes the process of developing a model of a service state in our country practically irreversible.

Keywords: information resources, digitalization of society, Federal Tax Service of Russia, customer focus.

В условиях цифровизации многих сфер жизнедеятельности общества осуществляется активное внедрение цифровых технологий для поддержки принятия и исполнения управленческих решений. Цифровизация системы государственного и муниципального управления в нашей стране началась в 2002 г. с реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия» [13] и государственной программы «Информационное общество» [3].

Их реализация на тот момент не дала масштабного результата, но привела к ощутимому росту управленческих за-

трат [10]. Благодаря федеральной целевой программе «Электронная Россия» 15 декабря 2009 г. был запущен Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации – федеральная государственная информационная система, обеспечивающая гражданам, предпринимателям и юридическим лицам доступ к сведениям о государственных и муниципальных учреждениях и оказываемых ими электронных услугах [5]. На сегодняшний день этот сервис является одним из удачных примеров федеральных информационных ресурсов, деятельность которых

Масленникова Анна Викторовна

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления управления Института экономики, управления и финансов Российского нового университета. Сфера научных интересов: управление социально-экономическими системами, устойчивое развитие, моделирование межрегионального развития, демография и миграционная политика, управление агломерациями. Автор более 45 опубликованных научных работ.

E-mail: annuchka15@gmail.com

Потемкина Наталья Владимировна

магистрант Института экономики, управления и финансов Российского нового университета. Сфера научных интересов: управление организациями, налоговая политика, цифровизация государственного управления. Автор 3 опубликованных научных работ.

E-mail: smolineg@stud.rosnou.ru

регулируется Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. При этом вся ответственность за качество государственных и муниципальных услуг лежит на органах власти, предоставляющих их.

В начале 2008 г. Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию формирования в России электронного правительства [4], что повлекло за собой создание официальных интернет-сайтов и переход всех органов власти в цифровое пространство, позволило оптимизировать не только документооборот в системе государственного и муниципального управления, но и повысить эффективность работы с населением.

В результате к 2020 г. была осознана необходимость систематизировать значительные объемы информационных ресурсов, сгенерированных в системе государственного и муниципального управления. В ноябре 2020 г. премьер-министр Российской Федерации М.В. Мишустин объявил о старте пилотного проекта по переводу всех имеющихся государственных информационных систем (ГИС) страны на

единую цифровую платформу «Гостех», через которую должны будут оказываться электронные госуслуги. Эксперимент по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе «Гостех» планируется закончить в мае 2022 г. [9].

Ряд специалистов считает, что унификация технологических подходов поможет не только снизить суммарный бюджет на информационно-коммуникационные технологии всех органов власти, но и повысит качество взаимодействия, а совсем скоро, возможно, и создаст основу для принципиально новых государственных сервисов. Более того, при правильной реализации, высоких требованиях и адекватном контроле, а также если все «чувствительные данные» будут собраны в одном месте, их уязвимость должна снизиться.

Первыми «пилотными» услугами на новой платформе станут сервисы аренды государственного имущества и кадастрового учета недвижимости, а также система получения цифрового полиса обязательного медицинского страхования (ОМС).

Цифровизация и социально-экономическое развитие

Для этого в эксперименте будут участвовать Росреестр, Росимущество, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России. Также среди участников – Министерство спорта, Аналитический центр при правительстве Российской Федерации, Российский экспортный центр и др.

Ускорению цифровизации в системе государственного и муниципального управления должен способствовать и приоритетный национальный проект «Цифровая экономика», который включает в себя федеральный проект «Цифровое государственное управление» [9].

Остановимся подробнее на цифровизации деятельности Федеральной налоговой службы Российской Федерации, [12] которая с 2010 г. проводит активную цифровизацию. Именно Федеральная налоговая служба одной из первых выбрала в качестве основного вектора своего развития клиентоориентированность на основе внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. На прошедшем Петербургском экономическом форуме 2021 г. активно обсуждались перспективы развития клиентоориентированности во многих сферах общественной жизни и пример деятельности Федеральной налоговой службы в данном направлении рассматривался как безусловный успех [7, 12].

Из Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации [6], мы знаем, что она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов, в слу-

чаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, за применением контрольно-кассовой техники, а также функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов. Сама служба и ее территориальные органы являются юридическими лицами, имеют бланк и печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с планом перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации, Федеральная налоговая служба оказывает ряд услуг не только через свой официальный сайт, но и через Единый портал государственных услуг, например:

- 1) предоставляет информацию о налоговой задолженности;
- 2) принимает налоговые декларации;
- 3) предоставляет сведения из Единых государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Всего этот перечень включает в себя 31 услугу и функцию [5].

Основными цифровыми проектами Федеральной налоговой службы России являются: АСК НДС-2 (автоматизированная система контроля за возмещением НДС из бюджета), онлайн-кассы, новый налоговый режим «Налог на профессиональный доход», Единый государственный реестр ЗАГС и ряд иных электронных ин-

Цифровизация и ее влияние на государственное управление...

формационных ресурсов, целью которых, с одной стороны, является повышение эффективности налогового контроля, а с другой – снижение нагрузки на бизнес.

С момента введения Федеральной службой по интеллектуальной собственности информационного реестра по запатентованным программам для электронных вычислительных машин (ЭВМ) Федеральная налоговая служба представила и запустила семь таких программ для электронных вычислительных машин (ЭВМ) [11]. Среди них:

- автоматизированная информационная система Федеральной налоговой службы России (АИС «Налог»), внутренние компоненты которой в том числе отвечают за централизованную обработку данных и взаимодействие с порталом государственных услуг;
- программа для Федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (ФГИС «ЕГР ЗАГС»), предназначенная для автоматизации функций органов ЗАГС.

В целях повышения эффективности работы налоговых органов в АИС «Налог-3» первым таким инструментом стала аналитическая система АСК-НДС. Применение этого компонента всего за несколько лет коренным образом изменило отношение к недобросовестной налоговой конкуренции в бизнес-среде.

Унификация бизнес-процессов налогового контроля с помощью данной аналитической системы позволила отслеживать всю цепочку движения налога на добавленную стоимость, мгновенно выявлять несоответствия и пресекать мошеннические действия. Как следствие, она побудила налогоплательщиков к созданию прозрачной налоговой среды и добровольному уточне-

нию ими своих налоговых обязательств. Это меняет формат контрольно-надзорной деятельности, которая сосредоточена только на потенциальных нарушителях или тех, кто находится за периметром платформы, и снижает административную нагрузку на бизнес.

Один из последних и, можно сказать, завершенных проектов Федеральной налоговой службы России – ФГИС «ЕГР ЗАГС», представляющий собой облачный реестр всех записей актов гражданского состояния.

Данная программа была зарегистрирована 10 января 2018 г. Она реализует следующие функции:

- 1) ведение ЕГР ЗАГС;
- 2) формирование и учет записей актов гражданского состояния и иных юридически значимых действий;
- 3) предоставление сведений из ЕГР ЗАГС на регламентной основе и по запросу потребителям, поименованным в законодательстве об актах гражданского состояния;
- 4) доступ органам ЗАГС к записям актов гражданского состояния, содержащимся в программе;
- 5) проверка достоверности и уникальности записи акта гражданского состояния [2].

Когда в связи с эпидемиологической ситуацией в 2020 г. экономика всех стран «пошатнулась», уровень безработицы практически моментально вырос, а доходы населения резко сократились, руководство страны приняло решение оказать материальную поддержку семьям с детьми. Оперативное исполнение данного решения обеспечила система «ЕГР ЗАГС».

Безусловно, весь переход Федеральной налоговой службы России и других государственных и муниципальных органов исполнительной власти на предоставление

Цифровизация и социально-экономическое развитие

услуг и исполнение своих функций в электронном виде, в том числе через сеть Интернет, стал следствием цифровизации экономики и общества, требования которых постоянно возрастают в результате выявления все новых и новых проблем в законодательстве и приводят к усовершенствованию программ для ЭВМ.

Процесс формирования электронного правительства не сводится только к внедрению современных информационно-коммуникационных технологий в публичное управление. Фактически он подразумевает развитие модели государственного управления, в которой государство переводит все свои основные услуги и большую часть своих функций в электронный вид. Общественная функция электронного правительства заключается во взаимодействии государства с бизнесом, с человеком и государственными органами.

Все сказанное выше вписывается в модель нового государственного управления (НГУ), или менеджеристскую модель – модель сервисного государства, которая сегодня принята за базовую модель государственного и муниципального управления в нашей стране. Согласно ей, эффективной является такая система управления, при которой государственные служащие относятся к гражданам как к клиентам, оказывая им услуги, которые те хотят получить. Акцент делается на создании атмосферы конкуренции между государственными и коммерческими организациями в привлечении населения к использованию их услуг, поскольку основная часть бюджетных средств через соответствующие социальные программы должна поступать не государственным учреждениям, а нуждающимся в их услугах. Основа управления в модели НГУ – измерение результатов деятельности и децентрализация.

Модель НГУ сформировалась и внедрялась в таких странах, как США и Великобритания, в качестве рыночного рецепта неолиберальной экономической теории для лечения бюрократических болезней в условиях устойчивости политических и моральных принципов в обществе. Эти страны накопили достаточно опыта (не только положительного) по внедрению такой модели, который российскому обществу необходимо более вдумчиво изучить и учитывать при совершенствовании государственного и муниципального управления. Нельзя не принимать во внимание тот факт, что внедрение модели НГУ в условиях социально-экономических трансформаций и кризисов бросает вызов авторитету государственной власти, нормативным и этическим нормам, сложившимся в обществе [1].

Эксперты Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» провели подробный анализ цифровизации государственного управления в нашей стране, результаты которого были изложены в специальном докладе в 2019 г. [14]. Пожалуй, ключевой вывод этого исследования заключается в том, что без системной трансформации управленческих процессов, без кардинальной перестройки работы всего государственного аппарата масштабной отдачи от цифровизации обеспечить не получится. В определенной мере возможность по-новому выстраивать отношения в обществе дает сетевая модель, которая посредством многочисленных институтов обмена информацией, ресурсами, согласования политики и различных решений показывает новые формы коммуникации граждан с политическим руководством государства и государственными служащими, открывает возможность для формирования новых форм контроля, подотчетности, согласования интересов.

Цифровизация и ее влияние на государственное управление...

«Качественное» государственное управление определяется способностью создавать и поддерживать сетевые структуры, в рамках которых оно, учитывая частные личные и групповые интересы, вырабатывает и реализует эффективную, согласованную и целенаправленную систему управления обществом внутри и вне государственных границ. Теория политических сетей ставит в центр анализа коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств.

Сети управления могут состоять из ряда различных разноуровневых институтов, объединившихся для решения какой-то конкретной управленческой задачи, при этом основой для функционирования сетевой модели управления является цифровизация, а необходимыми условиями – высокий уровень накопленного социального капитала, способность строить отношения на основе партнерства, доверия, развитое гражданское общество, что подразумевает формирование единого способа гражданской жизни, налаживание связи между общественностью, центрами принятия политико-административных решений и практиками хозяйствования. Внедрение проектного подхода в систему государственного и муниципального управле-

ния в нашей стране, возможно, позволит на практике переходить именно к такой модели управления, в большей степени отвечающей общественным интересам. В отличие от НГУ, сетевая концепция не умаляет, а, наоборот, подчеркивает роль и особенности публичной сферы. Государственная служба ответственна как перед политиками, так и перед гражданами, которым она служит. Такое сотрудничество возможно лишь в условиях доступности информации. Свобода творчества, информационных потоков, включения индивидов в эти потоки – важнейшая предпосылка «хорошего управления» [1, 2, 14, 15].

Основная обязанность системы государственного и муниципального управления заключается в обеспечении комплексной безопасности населения. Есть очень большой риск, что акцент на клиентоориентированности, предоставлении качественного и суперсовременного сервиса по оказанию государственных и муниципальных услуг сместит приоритеты государственного и муниципального управления. Не следует забывать, что управление государством – задача намного более масштабная, чем оказание определенного рода услуг, пусть и на высокотехнологичном уровне.

Литература

1. *Купряшин Г.А.* Основы государственного и муниципального управления. М.: Юрайт, 2015. 501 с.
2. *Мейсон П.* Посткапитализм: путеводитель по нашему будущему / пер. А. Дунаева. М.: Ад Маргинем Пресс, 2016. 416 с.
3. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество» (2011–2020 годы): распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902244983> (дата обращения: 24.05.2021).
4. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р / Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуника-

Цифровизация и социально-экономическое развитие

- ций Российской Федерации – официальный сайт. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3021/> (дата обращения: 24.05.2021).
5. Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902181692?marker=7D60K4> (дата обращения: 24.05.2021).
 6. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901910275> (дата обращения: 24.05.2021).
 7. Петербургский международный экономический форум – официальный сайт. URL: <https://forums.spb.com/?lang=ru> (дата обращения: 09.06.2021).
 8. Портал государственных услуг Российской Федерации – официальный сайт. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 24.05.2021).
 9. Правительство России – официальный сайт. URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 24.05.2021).
 10. Рудычева Н. «Электронная Россия»: чем закончилось и кто виноват? / CNews. URL: <https://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml> (дата обращения: 24.05.2021).
 11. Федеральный институт промышленной собственности – официальный сайт. URL: <https://new.fips.ru/> (дата обращения: 24.05.2021).
 12. Федеральная налоговая служба – официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru> (дата обращения: 24.05.2021).
 13. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» / Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – официальный сайт. URL <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 24.05.2021).
 14. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: Доклад НИУ ВШЭ к XX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 9–12 апреля 2019 г. / Д.Ю. Двинских, Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин, С.М. Плаксин и др.; под общ. ред. Н.Е. Дмитриевой. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. 43 с.
 15. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2018. 208 с.

References

1. Kupryashin G.L. (2015) *Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Fundamentals of State and Municipal Administration]. Moscow, Urait Publishing House. 501 p. (In Russian).
2. Mason P. (2017) *PostCapitalism: A Guide to our Future*. Farrar, Straus and Giroux; Reprint edition. 368 p.
3. (2010) O gosudarstvennoj programme Rossijskoj Federatsii "Informatsionnoe obshchestvo" (2011–2020 gody): rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 20 oktyabrya 2010 g. № 1815-r [On the State Program of the Russian Federation "Information Society" (2011–2020)]. Decree of the Government of the Russian Federation no. 1815-r of October 20, 2010. *Electronic Fund of Legal and Normative-Technical Documents*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/902244983> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).

4. (2008) О Концепсии формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р [Conception of e-Government Development Until 2010]. Decree of the Government of the Russian Federation no. 632-r of May 6, 2008. *Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation – Official Website*. Available at: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3021/> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).
5. (2009) Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р [On Approval of the Plan for the Transition to the Provision of Public Services and the Execution of Public Functions in Electronic Form by Federal Executive Authorities]. Decree of the Government of the Russian Federation no. 1555-r of October 17, 2009. *Electronic Fund of Legal and Normative-Technical Documents*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/902181692?marker=7D60K4> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).
6. (2004) Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 [On Approval of the Regulations on the Federal Tax Service]. Decree of the Government of the Russian Federation no. 506 of September 30, 2004. *Electronic Fund of Legal and Normative-Technical Documents*. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/901910275> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).
7. *St. Petersburg International Economic Forum – Official Website*. Available at: <https://forum-spb.com/en/> (date of the application: 09.06.2021).
8. *Public Services Portal of the Russian Federation – Official Website*. Available at: <https://www.gosuslugi.ru> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).
9. *The Russian Government – Official Website*. Available at: <http://government.ru/en/> (date of the application: 24.05.2021).
10. Rudychева N. (2011) “Elektronnaya Rossiya”: chem zakonchilos’ i kto vinovat? [“Electronic Russia”: How Did It End and Who is to Blame?]. *CNews*. Available at: <https://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml> (date of the application: 24.05.2021) (In Russian).
11. *Federal Institute of Industrial Property – Official Website*. Available at: <https://new.fips.ru/en/> (date of the application: 24.05.2021).
12. *Federal Tax Service – Official Website*. Available at: <https://www.nalog.gov.ru/eng/> (date of the application: 24.05.2021).
13. FTsP “Elektronnaya Rossiya (2002–2010 gody)” [Federal Target Program “Electronic Russia (2002–2010)”]. *Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation – Official Website*. Available at: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/> (In Russian).
14. (2019) *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya: mify i real'nost': Doklad NIU VShE k XX Aprel'skoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Digital Transformation of Public Administration: Myths and Reality]. XX April International Academic Conference Report. Moscow, 9–12 of April 2019. Moscow, Higher School of Economics Publishing House. 43 p. (In Russian).
15. Schwab K. (2017) *The Fourth Industrial Revolution*. Redfern, New South Wales, Currency. 192 p.