

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-113-119

A.S. Gomelauri, post-graduate student of the Political Science Faculty, Saint Petersburg State University

A.M. Kaplunenko, post-graduate student of the Political Science Faculty, Saint Petersburg State University

**PUBLIC POLICY
DIGITALIZATION
PROBLEM
IN THE CONTEXT
OF INCREASING
THE RUSSIAN
FEDERATION
“SOFT POWER”**

Place and role of public policy digitalization in the Russian Federation in the context of the country's “soft” influence decrease in the international arena are studied. The key areas of activity are revealed, as well as the barriers that prevent the implementation of plans. The conclusion is made that more attention should be paid to digitalization programs that transform the relationship between the government and society, which will enable a qualitative change in the perception of Russia in the foreign community.

Key words and word-combinations: public policy, digitalization, “soft power”.

A.C. Гомелаури, аспирант факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (email: gomelauri@yandex.ru)

A.M. Каплуненко, аспирант факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (email: alekseykaplunenko8395@gmail.com)

**ПРОБЛЕМА ЦИФРОВИЗАЦИИ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ НАРАЩИВАНИЯ
«МЯГКОЙ СИЛЫ»
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ**

Аннотация. Анализируется место и роль программы цифровизации публичной политики в Российской Федерации в контексте осложнений, вызванных снижением «мягкого» влияния страны на международной арене. Раскрываются ключевые направления деятельности, а также выявляются барьеры, препятствующие реализации планов. Делается вывод о необходимости большего внимания к программам цифровизации, трансформирующим отношения между властью и обществом, что позволит качественно изменить представления о России в зарубежном сообществе.

Ключевые слова и словосочетания: публичная политика, цифровизация, «мягкая сила».

Представительство государства на международной арене неразрывно связано с его соответствием современным глобализационным тенденциям и интенсивностью внедрения цифровых технологий в процес-

сы внешней и внутренней политики. Использование «больших данных», искусственного интеллекта, распределенного реестра и иных возможностей на всех уровнях государственного управления способствует оптимизации ведения документооборота в органах и ведомствах, упрощению взаимодействия между властью и гражданами, усовершенствованию системы принятия решений, в том числе с помощью предикативной аналитики и вероятностных алгоритмов [1, с. 7]. Кроме того, технологии цифрового взаимодействия способствуют внедрению новых способов работы с общественностью и международными субъектами [2, р. 188]. Указанные действия влекут перестроение моделей взаимодействия как между государством и обществом, так и между отдельными государствами, что обуславливается ростом гибкости управления и его открытостью, а также преодолением барьеров, налагаемых присутствием «человеческого фактора». Соответственно, развитая цифровая инфраструктура позволяет обеспечить проведение государственной политики в контексте либерализации и межгосударственного сближения, что, в свою очередь, способствует развитию «мягкой силы» страны [3].

Предваряя исследование, следует отметить многогранность феномена цифровизации в контексте «мягкой силы». Как показывает практика, влияние цифровой инфраструктуры не ограничивается вопросами внутригосударственной политики по развитию информационно-коммуникационных платформ, способствующих налаживанию диалога между государственными органами и гражданами. Например, К. Хайден отмечает высокую значимость цифровых медиаплатформ при вовлечении зарубежной общественности в программу по реализации намеченных внешнеполитических целей, а также при создании привлекательного образа страны на международной арене в целом, что достигается различными путями: в частности, при предоставлении доступа к дистанционному обучению для иностранных студентов или с помощью сотрудничества с другими государствами при противодействии экстремизму [2, р. 187]. Ю. Джанг обращает внимание на ведущую роль социальных сетей, ставших по мере распространения широкого доступа к системе Интернет одним из наиболее эффективных инструментов «мягкого» влияния [4]. Л. Лобато рассматривает успешную политику государства в сфере кибербезопасности как основу для увеличения политического влияния в региональном пространстве [5]. Между тем, согласно Дж. Наю, внутренняя политика государства является одним из трех столпов, на которых основывается «мягкая сила» [6, р. 13–14]: страна, демонстрирующая внутренний курс, реализуемый в соответствии с основными постулатами демократии, рассматривается другими акторами, присутствующими на международной арене, как надежный партнер, разделяющий принципы, декларируемые ведущими мировыми игроками в качестве фундаментальных. Соответственно, можно утверждать необходимость всестороннего исследования специфики реализации государственной публичной политики в увеществе одного из факторов, оказывающих влияние на «мягкую силу» государства.

В последние годы положение Российской Федерации как страны, обладающей «мягким» капиталом, значительно ухудшилось: наравне со снижением привлекательности российской культуры и образования аналитики отмечают заметное ослабление в области цифровизации публичного управления, связанного с такими параметрами, как электронное участие и работа государственных онлайн-сервисов, что принимается во внимание одним из наиболее авторитетных индексов «Мягкая сила 30» при измерении «мягкого» потенциала государств [3]. Данные тенденции отчасти являются следствием снижения прозрачности информации и открытости доступа к ее получению, а также усиления авторитарного давления в контексте формирования диалога между властью и обществом [3]. Таким образом, для Российской Федерации крайне актуален вопрос развития публичного управления, способствующего формированию ее имиджа на международной арене.

Трансформации государственного управления в любой стране мира тесно связаны с уровнем развития цифровизации. В России цифровое государственное управление является одним из шести федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Согласно данному документу, на 2020 г. ключевыми внутриполитическими показателями проекта является следующее [7]:

1. Доля взаимодействия граждан и коммерческих структур с органами власти и бюджетными организациями в цифровом виде должна составлять 30% от общего числа взаимодействий.

2. Доля приоритетных государственных услуг, предоставляемых населению и бизнесу полностью в цифровом виде, должна составлять 15%.

3. Доля отказов при предоставлении приоритетных государственных услуг и сервисов от числа отказов в 2018 году должна составлять 90%.

4. Доля внутриведомственного и межведомственного юридически значимого документооборота государственных, муниципальных органов власти и бюджетных учреждений в цифровом виде должна составлять 10%.

5. Доля основных данных, прошедших соответствие мастер-данным, должна составлять 10%.

Ключевым внешнеполитическим показателем на 2020 г. стало достижение доли от общего документооборота органов государственной власти России с органами власти стран — членов ЕАЭС и ЕЭК в размере 20%.

Своевременное достижение названных показателей зависит от множества политических, экономических и техно-социальных аспектов, оценить которые позволяют современные индексы. К отечественным крупным исследованиям относят, как правило, индекс «Цифровая Россия», разработанный Центром финансовых инноваций и безналичной экономики Московской школы управления «Сколково» [8] и индекс развития цифровой экономики, подготовленный авторским коллективом госкорпорации «Росатом» [9]. Первое исследование проводится на основе данных по каждому региону России из официальных открытых источников через призму методов статистического анализа и экспертной оценки. Второе — представляет собой первый российский проект по исследованию цифровой экономики,

позволяющий проводить межстрановые сопоставления степени готовности, использования и воздействия цифровых технологий на социально-экономическое развитие.

В 2020 г. на сайте Института статистических исследований и экономики знаний ВШЭ был опубликован краткий статистический сборник «Цифровая экономика — 2020» [10], созданный при поддержке Минкомсвязи России и Росстата. Среди зарубежных индексов, в которых представлена Россия, известны такие, как International Digital Economy and Society Index [11], Electronic Government Development Index [12], Network Readiness Index [13], Digital Adoption Index [14] и т.д. В разных рейтингах Россия занимает различные позиции. Например, согласно последним данным индекса EGDI, Россия с 2018 г. находится в списке стран с весьма высоким уровнем развития электронного правительства наравне с другими государствами, занимающими лидерские позиции на международной арене (США, ФРГ, Великобританией и пр.) [12]. Сходную позицию страна занимает по уровню электронного участия, что означает высокую степень доступности информации о деятельности государства по оказанию услуг населению через систему Интернет, а также предоставление сведений об отдельных аспектах внутренней политики, затрагивающей решение вопросов с учетом мнений, выраженных гражданами.

В то же время по степени развития цифровой экономики страна занимает позиции в нижней половине списков стран [12]. Можно констатировать, что Россия находится в «догоняющей» стадии развития цифровой экономики при том, что уровень развития электронных государственных услуг населению довольно высок. Это обусловлено тем, что при достаточно продвинутой техно-социальной составляющей (количество интернет-пользователей в России на 2019 г. составляло более 75 % населения старше 16 лет) [15] в стране слабо развито правовое регулирование цифровых трансформаций в отдельных отраслях, отсутствуют координирующие их институты. В первую очередь это касается цифровизации государственного управления.

По этому поводу свои замечания дают В.Н. Южаков, Э.В. Талапина и А.А. Ефремов. Они отмечают, что использование цифровых технологий в государственном управлении РФ сталкивается сегодня с рядом ограничений [16, с. 242–244], которые возникают на всех стадиях управленческого цикла: от подготовки управленческих решений до контроля исполнения решения и достигаемых результатов государственного управления [16]. Имеются также барьеры общего характера, свойственные не только России [16, с. 241]:

- несовершенство нормативного определения базовых понятий самих цифровых технологий, общего правового режима их внедрения и использования;
- отсутствие четкого определения ответственности субъектов правоотношений, связанных с применением цифровых технологий;
- императивное определение использования конкретных информационных технологий;

— отсутствие единого порядка проведения правовых экспериментов по использованию цифровых технологий в государственном управлении.

Указанные ограничения могут являться следствием отсутствия России в рядах стран — членов Open Government Partnership, международной организации государств, вставших на путь развития открытого правительства. С самого основания данного объединения Россия отказалась стать его членом, однако на базе международных деклараций учредила в 2012 г. рабочую группу по открытому правительству как площадку развития возможностей краудсорсинга и независимой экспертизы для принятия важных политических решений. Наряду с открытым правительством в России функционирует Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации, чьи сотрудники с 2013 г. включены в работу Европейской сети парламентской оценки технологий (ЭПТА), а сама Россия только с 2015 г. стала ассоциативным членом [17].

Деятельность ЭПТА позволяет обеспечивать парламентский контроль над внедрением научно-технологических инноваций, включение оценки технологий в процедуру принятия решений органами власти. Сегодня у России имеется также множество двухсторонних соглашений с рядом стран, которые касаются различных аспектов внутренней и внешней политики цифровизации. Главным координатором и исполнителем в этом вопросе является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ [18].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что Россия включена в международный диалог по вопросам развития и внедрения цифровых технологий в экономику и государственное управление, однако факт остается фактом — страна отстает от мировых лидеров по цифровизации государственного управления (Дании, Швеции, Норвегии и др.), что подтверждается упомянутыми индексами. Значительные отличия могут быть продиктованы не только правовым регулированием цифровизации, но и несовершенством системы государственного управления. Как утверждают авторы доклада «Цифровое будущее государственного управления по результатам», в России еще с начала 2000-х годов ведется разработка и модернизация автоматизированных информационных систем в следующих направлениях деятельности федерального и региональных правительств [1, с. 31—36]:

- разработка и анализ докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), подготавливаемых субъектами бюджетного планирования;
- формирование, мониторинг и оценка реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти; мониторинг и осуществление отдельных видов государственных функций;
- оценка степени соблюдения требований, установленных в определенной сфере;
- выявление эффективности деятельности региональных органов государственной власти;
- создание единых хранилищ данных государственных и региональных информационных систем;

— создание ситуационных центров на уровне органов государственной власти и субъектов РФ.

Однако анализ современной практики показывает, что создание и функционирование информационных систем в рамках указанных направлений сталкивается с рядом серьезных проблем. Во-первых, создание информационно-аналитических систем с разными, нередко противоречивыми наборами данных, которые проблематично связать друг с другом. Во-вторых, превалирование ручного ввода данных, что ограничивает функционал данных систем. В-третьих, слабая интеграция систем в единую информационную экосистему. В-четвертых, дублирование данных и увеличение транзакционных издержек при информационном обмене внутри ведомств и между ними. В-пятых, оценка эффективности реализации информационно-аналитических систем через призму исполнительской дисциплины или степени достижения показателей.

Таким образом, рассмотренные технико-технологические проблемы становятся еще одной категорией ограничений, тормозящих развитие федеральных и региональных систем принятия управленческих решений и, соответственно, оказывают значимое влияние на эффективность реализации проектов в области межгосударственного взаимодействия.

Рассмотрев положение Российской Федерации в контексте цифровизации системы современного публичного управления, можно сделать вывод о ряде сложностей, существенно замедляющих процесс развития; в частности, можно выделить ряд базовых проблем технического, технологического и нормативно-правового характера, а также трудности системного характера, обуславливаемые существующим управленческим порядком. Нередко именно это оказывает влияние на представленность государства на международной арене. Россия же, согласно ряду рейтингов и индексов, характеризующих специфику внутригосударственного взаимодействия между властью и обществом, включая Freedom House и EIU Democracy Index, оценивается преимущественно негативно [19; 20] что, в свою очередь, предопределяет неблагоприятный образ страны в глазах ряда акторов — участников мировой политики, придерживающихся высоких демократических стандартов [21]. Упор на цифровизацию публичного управления, способствующую наращиванию открытости в отношениях между государством и социумом, с высокой вероятностью окажет содействие трансформации представлений о Российской Федерации в международном пространстве, что позволит стране увеличить свой «мягкий» потенциал.

Библиографический список

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019.
2. Hayden C. Technologies of influence: The materiality of soft power in public diplomacy (section overview) // The Routledge Handbook of soft power / ed. by N.Ji L. Chitty, G.D. Rawnsley, C. Hayden. London, 2017. P. 187–202.
3. The Soft Power 30: Russian Federation. URL: https://softpower30.com/country/russian-federation/?country_years=2017,2018,2019

4. Jiang Y. Social media and e-diplomacy // The Routledge Handbook of soft power / ed. by Chitty N., Ji L., Rawnsley G.D., Hayden C. London, 2017. P. 122–134.
5. Lobato L. The brazilian cybersecurity policy as a strategy of regional leadership // *Urvio-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2017. № 20. P. 16–30.
6. Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
7. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». 2018. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoye-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf>
8. Индекс «Цифровая Россия». 2019. URL: <https://finance.skolkovo.ru/ru/sfice/research-reports/1779-2019-04-22/>
9. Национальный индекс развития цифровой экономики. 2018. URL: <https://in.minenergo.gov.ru/upload/iblock/df0/df063a504b10a3af5a1ce7cbb07e35fd.pdf>
10. Цифровая экономика. 2020. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/323871553>
11. International Digital Economy and Society Index. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/international-digital-economy-and-society-index-2018>
12. Исследование ООН: Электронное правительство. 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf>
13. Network Readiness Index: Benchmarking the Future of the Network Economy. 2019. URL: <https://networkreadinessindex.org/>
14. Digital Adoption Index. 2016. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index>
15. Исследование GfK: Проникновение Интернета в России. URL: <https://www.gfk.com/ru/press/issledovanie-gfk-pronikновение-interneta-v-rossii>
16. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Ефремов А.А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2018. Вып. 5, № 3. С. 235–247.
17. Analytical Department of the Russian Council of the Federation. URL: <https://eptanetwork.org/members/associate-members/russia>
18. Двустороннее сотрудничество России с иностранными государствами. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/325/>
19. Freedom House: Countries and Territories. 2020. URL: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
20. EIU Democracy Index. 2019. URL: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
21. Manevich D. People in less democratic countries are more likely to say China and Russia respect personal freedoms. 2018. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/03/12/people-in-less-democratic-countries-are-more-likely-to-say-china-and-russia-respect-personal-freedoms/>