

Мир науки. Социология, филология, культурология <https://sfk-mn.ru>
World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies

2022, №1, Том 13 / 2022, No 1, Vol 13 <https://sfk-mn.ru/issue-1-2022.html>

URL статьи: <https://sfk-mn.ru/PDF/47SCSK122.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Ретинская, В. Н. Цифровая трансформация государственного управления в условиях изменяющейся социальной реальности: основные тренды и оценка эффективности / В. Н. Ретинская, И. А. Мурзина // Мир науки. Социология, филология, культурология. — 2022. — Т. 13. — № 1. — URL: <https://sfk-mn.ru/PDF/47SCSK122.pdf>

For citation:

Retinskaya V.N., Murzina I.A. Digital transformation of public administration in a changing social reality: main trends and performance assessment. *World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies*, 1(13): 47SCSK122. Available at: <https://sfk-mn.ru/PDF/47SCSK122.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 316,35

Ретинская Вера Николаевна

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», Пенза, Россия
Доцент

Кандидат социологических наук

E-mail: bvnp@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0425-4046>

РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=245886

Мурзина Ирина Александровна

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», Пенза, Россия
Доцент

Кандидат социологических наук

E-mail: mirgmu@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7791-4378>

РИНЦ: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=681160

Цифровая трансформация государственного управления в условиях изменяющейся социальной реальности: основные тренды и оценка эффективности

Аннотация. Сегодня человечество проживает новый этап цифрового развития, остро нуждающийся в грамотной рефлексии и систематизации, поскольку он связан со сменой технологического уклада, трансформацией механизмов экономического роста, что неизбежно ведет к кардинальной смене парадигмы общественного жизнеустройства. Данная статья посвящена исследованию основных тенденций цифровизации государственного управления в условиях изменяющейся социальной реальности. Отмечается, что количественные и качественные изменения глобальных технологических трендов привели к тому, что без понимания вектора цифровой трансформации для общества и государственного управления невозможно говорить о прорывном развитии страны в долгосрочной перспективе. Тотальная цифровизация актуализирует запрос на концептуальное переосмысление сущности, форм и ключевых направлений развития цифровой трансформации российского государственного управления. Подчеркивается, что эффективность цифровой трансформации государственного управления во многом будет определяться целевыми ориентирами данного процесса, которые требуют мониторинга и оценки уровня цифровой зрелости. Отмечается, что феномен цифровых государственных платформ состоит в том, что создание и развитие новых государственных сервисов на основе этих платформ приводят к институциональным изменениям не только в

экономике и публичном управлении, но и обществе в целом. В заключении статьи сделаны выводы о путях и условиях реализации успешной цифровой трансформации. Оценка эффективности цифровой трансформации требует разработки и учета различных показателей, отражающих непосредственные, промежуточные и конечные результаты реализации основных мероприятий в этой сфере, а также минимизации и упреждения рисков, связанных с цифровизацией общества и государства.

Ключевые слова: государственное управление; трансформация; цифровизация; цифровые платформы; цифровая зрелость; эффективность государственного управления; информационно-коммуникационные технологии; изменяющаяся социальная реальность

Введение

Цифровая трансформация всех сфер общественной жизни выступает, с одной стороны, ключевым трендом развития любого общества, видоизменяя все традиционные отношения, создавая новые возможности для граждан и организаций. С другой — это серьезный вызов для государства как института публичной власти, т.к. современные информационно-коммуникационные технологии стали неотъемлемой частью управленческих систем всех отраслей экономики, государственного управления, безопасности государства и обороны страны. А это, в свою очередь, несет новые риски на стыке вопросов этики и безопасности как отдельно взятого гражданина, так общества в целом, таких как инфраструктурная и межпоколенческая инклюзия (неравенство в доступности и навыках использования цифровых технологий); мошенничество с применением цифровых технологий; угроза национальной безопасности и потеря цифрового суверенитета государства.

Цель исследования заключается в рассмотрении сущности цифровой трансформации как одного из ключевых государственных приоритетов.

Материалы и методы

В качестве методологической основы исследования выступили традиционный индуктивно-дедуктивный анализ, анализ документов, научной литературы и статистической информации по вопросам цифровизации государства и общества. Использование метода анализа нормативно-правовой базы и результатов рейтинговой оценки позволили определить сущностные характеристики и проблемы цифровой трансформации государственного управления.

Результаты и обсуждение

Согласно рейтингу Digital Evolution Scorecard, в 2020 году самыми цифровыми странами мира признаны Сингапур, США и Гонконг. Россия занимает 49 место в рейтинге из 90 экономик мира¹. Результаты расчетов Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» показали, что доля передовых цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, блокчейн, технологии виртуальной и дополненной реальности и пр., в общем объеме затрат ежегодно

¹ Самые цифровые страны мира: рейтинг 2020 года URL: <https://hbr-russia.ru/innovatsii/trendy/853688/> (дата обращения 11.03.2022).

только увеличивается и к 2023 г. может достичь 23,4 % (рис. 1)². Более того, пандемия коронавируса 2020 года значительно форсировала вышеуказанные тенденции. Это привело к тому, что расходы на традиционные информационно-коммуникационные технологии сократились на 3 %, а инвестиции в передовые технологические решения в течение года выросли на 16 %².

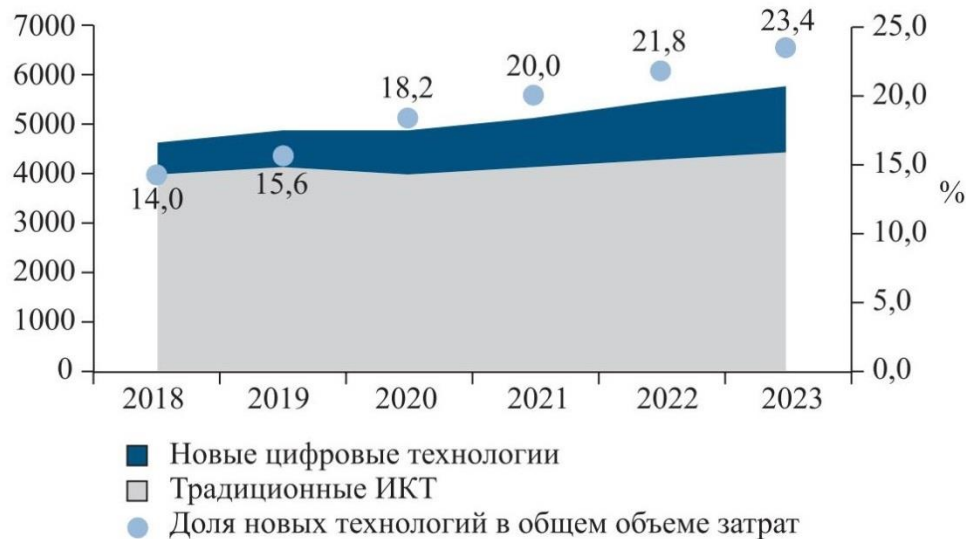


Рисунок 1. Динамика затрат на новые и традиционные ИКТ в мире, млрд долл²

Сегодня цифровая среда создает новые институциональные возможности и подходы к организации публичного управления, а цифровая трансформация является одной из национальных целей до 2030 г. в качестве базиса прорывного социально-экономического развития Российской Федерации³. О том, что цифровая трансформация государственного управления в современной России проходит успешно, по мнению Шклярук М.С., «...свидетельствуют следующие признаки:

- обеспечена сквозная межведомственная цифровизация для решения жизненных ситуаций граждан;
- синхронизованы в части функционала и интеграции данных государственные информационные системы;
- оперативные решения принимаются на основе данных, поступающих в реальном времени;
- реализованы платформенные решения на новых технологиях;
- государственные органы становятся драйверами цифровой трансформации в своих областях» [1, с. 30].

² Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты. / Под науч. ред. Л.М. Гохберг, П.Б. Рудник, К.О. Вишневецкий, Т.С. Зинина. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 239 с.

³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

Между тем технологические темпы изменений современной реальности привели к тому, что содержание термина «цифровая трансформация» эволюционировало. Оно по-прежнему выступает объектом научного дискурса в силу «размытости» существующих формулировок⁴. Так, постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 характеризует цифровую трансформацию как «...совокупность действий, осуществляемых государственным органом, направленных на изменение (трансформацию) государственного управления и деятельности государственного органа по предоставлению им государственных услуг и исполнению государственных функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность в целях:

- а) повышения удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, и снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;
- б) снижения издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы;
- в) создания условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации;
- г) повышения уровня надежности и безопасности информационных систем, технологической независимости информационно-технологической инфраструктуры от оборудования и программного обеспечения, происходящих из иностранных государств;
- д) обеспечения уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- е) устранения избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольной (надзорной) деятельности»⁵.

На наш взгляд, вышеуказанное постановление не дает четкого содержания понятия «цифровой трансформации», а скорее всего, задает стратегические ориентиры до 2030 г. Для того, чтобы развивать цифровую трансформацию, необходимо детально проработать все её ключевые характеристики, цели, направления и формы.

Здесь необходимо отметить, что процесс системной цифровой трансформации был запущен еще в начале 2000-х годов [2, с. 7], когда была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия»⁶. В рамках данной программы основные усилия были направлены на создание условий по формированию первоначального контура национальной инфокоммуникационной инфраструктуры. Идея создания и развития информационного

⁴ Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / Под ред. Е.Г. Потаповой, П.М. Потеева, М.С. Шклярчук. — М.: РАНХиГС, 2021. — 184 с.

⁵ Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

⁶ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002–2010 годы)" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

общества была заложена в государственной программе «Информационное общество»⁷ и национальном проекте «Национальная программа «Цифровая экономика»⁸. В рамках данных документов создание и развитие информационного общества рассматривается уже как платформа для решения задач более высокого порядка [3, с. 82]. Речь идет о создании и реализации механизмов, направленных на поддержку разработки и внедрения «сквозных» цифровых технологий и платформенных решений, нацеленных на всестороннюю модернизацию экономики и общественных отношений, обеспечение конституционных прав граждан и высвобождение ресурсов для личностного развития, повышение эффективности публичного управления.

В реалиях дня сегодняшнего цифровая трансформация предполагает «строительство новой экосистемы ИТ-государства «рядом» с существующими системами государственной автоматизации на основе новых принципов и технологий, предоставляющих государственному управлению качественно новые возможности» [4, с. 12]. Переход на новую экосистему на базе цифровых платформ происходит в условиях существующих сервисов и систем с постепенной их модернизацией и заменой функционала. Цифровая платформа предназначена для интеграции программных, аппаратных средств и прикладных решений и базируется на целом ряде принципов. Среди опорных ориентиров выделяются такие, как «использование открытых стандартов, протоколов и форматов; обеспечение интеграции и гарантированного информационного взаимодействия как существующих, так и вновь создаваемых информационных систем; предоставление пользователям системы самостоятельного выбора наиболее удобных каналов взаимодействия с цифровой платформой» [5, с. 88]. Предусмотренная в рамках создания цифровых платформ новая организация всех процессов, позволяет улучшить качество принимаемых государственно-управленческих решений, обеспечить «бесперебойное» внутри- и межведомственное взаимодействие органов публичной власти и, в целом, повысить эффективность государственного управления. Создание и развитие новых государственных сервисов на основе цифровых платформ неизбежно влечет за собой изменения в большинстве взаимодействий государства с гражданами. Важное значение имеет то, что цифровые преобразования призваны способствовать большему вовлечению граждан в социально-политическую жизнь страны и участию в решении вопросов общества и государства.

Следует отметить, что внедрение платформенных решений в государственном управлении, помимо технологической компоненты, имеет организационную и нормативно-правовую составляющие. А цифровое измерение эффективности государственного управления — это формирующийся предмет исследования, который требует всестороннего публичного дискурса в силу общественной значимости данного процесса и нуждается в грамотной рефлексии и систематизации как со стороны научного и экспертного сообщества, так и со стороны получателей государственных услуг в лице граждан и бизнеса [6, с. 18].

Анализ российского законодательства показал, что мониторинг хода реализации и оценки эффективности цифровой трансформации должен осуществляться на основе четырех базовых показателей:

⁷ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

⁸ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;
- доля массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде;
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 года³.

В мае 2021 г., согласно Указу Президента РФ от 04.02.2021 № 68⁹, были внесены изменения в Федеральный план статистических работ, где в качестве одного из показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти на региональном уровне и уровне местного самоуправления выступает «Цифровая зрелость органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений»¹⁰. Ответственным за формирование данного показателя выступает Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, а целевые значения показателей для каждой из отраслей рассчитываются совместно с ответственными федеральными органами исполнительной власти на период до 2030 года¹¹. К примеру, для ведущих областей экономики и социальной сферы таковыми являются: доля видов сведений в федеральных информационных системах, доступных в электронном виде, необходимых для оказания массовых социально значимых услуг (100 %); доля электронного юридически значимого документооборота в федеральных органах исполнительной власти, внебюджетных фондах и подведомственных учреждениях (100 %); сокращение времени фактического предоставления государственных и муниципальных услуг в 3 раза; доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока (не менее 98 %); доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде (50 %) [7, с. 225].

Безусловно, заложенные процессы носят системный характер и будут определять развитие страны в ближайшей перспективе. Однако, по мнению экспертного сообщества, данный подход позволит, в первую очередь, обеспечить базовый уровень цифровой зрелости. Это подтверждается данными, которые представило Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на Калужском форуме «Цифровая эволюция» в августе 2021 г. Согласно представленному рейтингу «цифровой зрелости» российских регионов, все субъекты РФ были объединены в 3 группы:

⁹ Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 04.05.2021 № 1174-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утв. распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 N 671-р» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. N 915» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.03.2022).

1. Регионы с высоким уровнем достижения «цифровой зрелости» (значение показателя превышает 50 %);
2. Регионы со средним уровнем достижения «цифровой зрелости» (от 25 % до 50 %);
3. Регионы с низким уровнем достижения «цифровой зрелости» (значение показателя составляет меньше 25 %).

«Высокозрелыми» признаны 9 из 85 субъектов РФ, это Москва, Санкт-Петербург, республика Татарстан, Московская, Нижегородская, Белгородская и Липецкая области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. 62 региона имеют средний уровень «цифровой зрелости», а у 14 он низкий [8]. Несмотря на все принимаемые усилия со стороны государства, в силу существенных региональных различий в уровне развития информационного общества региональная цифровая трансформация публичных органов государственной власти носит догоняющий характер. Эксперты по-прежнему отмечают минимальное присутствие органов власти в цифровом пространстве посредством функционирования сайтов органов государственной власти с поддержкой обратной связи, которая дает возможность подачи заявлений на оказание госуслуг в электронном виде или с одним походом в органы власти. Более того, показатели цифровой зрелости государственного управления отражают процессы оказания государственных услуг и реализации контрольно-надзорных функций, но они не позволяют оценить прогресс в сфере развития цифрового участия и открытости государственных данных. Все это в совокупности слабо ориентирует на дальнейшее формирование продвинутого уровня цифровой зрелости, основанного на активном внедрении передовых цифровых технологий, когда государственные услуги оказываются проактивно и полностью в электронной форме, что требует дифференцированного подхода к поэтапному повышению цифровой зрелости органов государственного управления с учетом стартового уровня и потенциала развития конкретных территорий [9].

Оценка уровня цифровой зрелости затрагивает еще один немаловажный аспект, который касается вопросов цифровой этики и кадров: соответствуют ли компетенции государственных служащих уровню, позволяющему им успешно работать в условиях цифровой экономики. Экспертное сообщество отмечает, что именно низкий уровень цифровых компетенций государственных служащих является одним из факторов, сдерживающих развитие «цифровой зрелости». Именно поэтому подготовка отечественных управленческих кадров сопряжена с большой ответственностью в части формирования цифровой культуры в органах власти и цифровых компетенций государственных служащих, поскольку нацелена на преодоление сопротивления и инертности государственных служащих и включение их в процессы цифровизации государственного управления. Здесь необходимо отметить, что данный процесс должен носить перманентный характер, что в итоге будет способствовать формированию продвинутого уровня цифровой зрелости и развитию обоснованной и надежной цифровой кадровой экосистемы, позволяющей реализовывать проекты цифровой трансформации в органах власти на качественно новом уровне.

Выводы

В условиях нарастающего внимания к процессам цифровой трансформации необходим качественно рациональный и детализированный подход к оценке «цифровой зрелости» российских регионов. А сам процесс цифровой трансформации должен иметь системный и «прорывной» характер. «Надо создавать, выявлять, продвигать решения, которые смогут стать прототипами информационно-аналитических систем в пилотных регионах, быстро тиражировать удачные решения, обеспечивать интеграцию созданных электронных платформ,

способствовать созданию единой государственной распределенной архитектуры данных» [10, с. 10]. Выдвигая новые требования, цифровая трансформация формирует новую социальную реальность, создает новые возможности для развития государства и общества, становится одной из ключевых стратегических приоритетов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шклярчук М.С. Дата-ориентированный подход как основа цифровой трансформации государственного управления // Вестник государственной экспертизы. 2021. № 1(18). С. 30–33.
2. Володина Н.А., Мурзина И.А., Ретинская В.Н. Национальные проекты в системе стратегического планирования Российской Федерации // Вестник «Биомедицина и Социология». 2020. Т. 5. № 4. С. 5–9.
3. Володина Н.А., Мурзина И.А., Ретинская В.Н. Основные аспекты цифровизации государственного управления в Российской Федерации / Монография «Устойчивое развитие на мезо- и микроуровне в условиях цифровой трансформации и деглобализации экономики». Пенза, 2021. С. 76–86.
4. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. — М.: Центр стратегических разработок. 2018. — 53 с.
5. Луценко С.И. Единая цифровая платформа как стратегический ресурс государственного управления // Цифровая экономика. 2020. № 1. С. 86–90.
6. Лихтин А.А. Трансформация государственного управления в условиях цифровизации // Управленческое консультирование. 2021. № 4. С. 18–26.
7. Смотрицкая И.И. Цифровая трансформация государственного управления: основные тренды и новые возможности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. № 4. С. 223–229.
8. Петрова В. Губернаторам выставили цифры. Представлен рейтинг «цифровой зрелости» регионов // Коммерсантъ. 2021. № 143. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4938764> (дата обращения 15.03.2022 г.).
9. Добролюбова Е.И. Оценка цифровой зрелости государственного управления. // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.
10. Василенко Л.А., Зотов В.В. Цифровизация публичного управления в России: риски, казусы, проблемы // Цифровая социология. 2020. Т. 3. № 2. С. 4–16.

Retinskaya Vera Nikolaevna

Penza State University, Penza, Russia
E-mail: bvnp@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0425-4046>

RSCI: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=245886

Murzina Irina Alexandrovna

Penza State University, Penza, Russia
E-mail: mirgmu@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7791-4378>

RSCI: https://www.elibrary.ru/author_profile.asp?id=681160

Digital transformation of public administration in a changing social reality: main trends and performance assessment

Abstract. Today, humanity is living a new stage of digital development that is in dire need of competent reflection and systematization, since it is associated with a change in the technological order, the transformation of economic growth mechanisms, which inevitably leads to a radical change in the paradigm of social life order. This article is devoted to the study of the main trends in the digitalization of public administration in a changing social reality. It is noted that quantitative and qualitative changes in global technological trends have led to the fact that without understanding the vector of digital transformation for society and government, it is impossible to talk about the breakthrough development of the country in the long term. Total digitalization actualizes the request for a conceptual rethinking of the essence, forms and key directions for the development of the digital transformation of Russian public administration. It is emphasized that the effectiveness of the digital transformation of public administration will be largely determined by the targets of this process, which require monitoring and assessing the level of digital maturity. It is noted that the phenomenon of digital public platforms is that the creation and development of new public services based on these platforms lead to institutional changes not only in the economy and public administration, but also in society as a whole. At the end of the article, conclusions are drawn about the ways and conditions for the implementation of successful digital transformation. Evaluating the effectiveness of digital transformation requires the development and accounting of various indicators that reflect the immediate, intermediate and final results of the implementation of the main activities in this area, as well as minimizing and preventing risks associated with the digitalization of society and the state.

Keywords: public administration; transformation; digitalization; digital platforms; digital maturity; public administration efficiency; information and communication technologies; changing social reality