

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

DOI 10.19181/nko.2021.27.4.7

УДК 316.422; 347.51

С. М. Зубарев¹, А. В. Иванов²

¹ Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина.

² Институт социально-политических исследований ФНИСЦ РАН.

Оба – Москва, Россия.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ ЦИФРОВИЗАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ
в рамках научного проекта № 20-011-00749¹*

Аннотация. Статья посвящена изучению влияния цифровых технологий государственного управления на его эффективность. Развитие новых информационно-коммуникационных технологий, перераспределение управленческих полномочий в сетевом пространстве, переход на качественно иной уровень взаимодействия субъектов государственного управления приводят к большому системным изменениям как среды функционирования самого государственного аппарата, так и процесса принятия и реализации различных государственных управленческих решений. Рассматриваются вопросы готовности органов исполнительной власти к использованию современных цифровых технологий, дается анализ преимуществ и рисков цифровизации государственного управления. В статье эмпирически доказывается, что усиления государства по формированию цифровой среды взаимодействия с гражданами в высокой мере отвечают на запрос общества о снижении уровня бюрократизма и волокиты, делают процесс исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг гражданам оперативным и доступным. Цифровые технологии государственного управления (в виде различных цифровых сервисов и интернет-платформ) не только облегчают принятие и реализацию управленческих решений, но и позитивно воспринимаются и активно используются гражданами.

Эмпирической основой статьи служат данные социологического опроса экспертов – государственных служащих, проведенных в рамках реализации научного проекта РФФИ № 20-011-00749 «Механизм обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации».

Ключевые слова: цифровые технологии государственного управления, цифровая среда, уровни власти, эффективность государственного управления, цифровое государство, цифровые государственные услуги, новые возможности цифровых методов государственного управления.

Для цитирования: Зубарев С.М., Иванов А.В. Социально-политические риски цифровизации и их влияние на государственное управление // Наука. Культура. Общество. 2021. Том 27, № 4. С. 76-91. DOI: 10.19181/nko.2021.27.4.7

¹ Экспертный опрос проведен в рамках реализации гранта РФФИ «Механизм обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации». В ходе полевого этапа, проведенного с 15.07.2021 г. по 15.09.2021 г. в смешанном режиме (очное экспертное интервью и «on-line» экспертное интервью) опрошено 100 экспертов, являющихся работниками различных уровней исполнительной власти (федеральной, регионально, муниципальной). Опрос проведен в г. Москва (Администрация Президента РФ), Администрации Московской области, Администрации Тамбовской области, Администрации г. Мичуринск Тамбовской области, в органах федеральной исполнительной власти в гг. Дмитров и Истра Московской области.

Проблемы вступления человечества в эпоху нового технологического уклада, коренным образом изменяющие все базовые цивилизационные процессы развития сегодня стали фундаментальным направлением исследований ученых всего мира. Отражением глобальных мировых процессов цифровой трансформации в России сегодня является активно разрабатываемая и продвигаемая властными структурами концепция «цифрового государства» или «государство- платформа» [1].

Российское общество вступает в новую цифровой реальность, формирующую новые механизмы социального взаимодействия между органами власти и гражданами. К ним, в первую очередь, относятся цифровые технологии государственного управления, активно разрабатываемые государством и реализуемые на всех уровнях властной вертикали. В рамках научного проекта «Механизм обеспечения эффективности государственных управленческих решений в условиях цифровизации» была поставлена исследовательская задача: оценить степень влияния процесса цифровизации на государственное управление. По мнению экспертов, важнейшим фактором, снижающим эффективность цифровых технологий в сфере государственного управления, является отсутствие единой нормативной правовой базы применения цифровых управленческих технологий, несогласованность и противоречивость их регулирования.

В настоящее время вопросы цифровизации государственного управления нашли отражение в различных нормативных правовых актах, к основным из которых следует отнести:

- Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203;
- Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646;
- Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.12. 2016 № 642;
- Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утверждена Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490;
- Стратегию развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р;
- Государственную программу Российской Федерации «Информационное общество», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 31.03.2021);
- Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»», утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7;
- Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9.

Кроме того, аналогичные проекты приняты во всех субъектах Российской Федерации (см., например, [2]).

К сожалению, следует констатировать, что применение цифровых технологий в государственном управлении не нашло должного закрепления прежде всего на законодательном уровне. Нет упоминания о возможности их использования

в деятельности Правительства РФ в новом статутном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ, фрагментарно говорится об информационно-коммуникационных технологиях в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Кроме того, такое количество одновременно действующих различных по статусу документов, которые по идее должны способствовать цифровизации государственного управления, на самом деле содержат очень серьезные риски дестабилизации этого процесса ввиду отсутствия единства нормативно установленных целей, задач, а также мероприятий по их достижению. В этой связи изучение мнения государственных служащих о современном состоянии и перспективах, позитивном и негативном опыте внедрения цифровых технологий в государственное управление имеет не только теоретическое, но и прикладное значение для совершенствования их правового регулирования.

Оценка экспертами актуального уровня цифровизации и его влияния на повышение эффективности государственного управления. В целом эксперты положительно оценивают процесс цифровизации государственного управления и заявляют о росте его эффективности при реализации возложенных на органы власти функций и полномочий (см. рис. 1). Около четверти экспертов (23,0%) убеждены, что цифровизация государственного управления в высокой степени способствует росту его эффективности. Около половины опрошенных экспертов (45,0%) менее оптимистичны в своих оценках, однако, все же являются твердыми сторонниками процесса цифровизации государственного управления, считая, что она в «средней степени» способствует росту его эффективности. Значительное число экспертов сегодня являются противниками процесса цифровизации государственного управления, не видят в ней потенциала для роста его эффективности (18,0%).

Низкая оценка потенциала цифровизации государственного управления в значительно большей степени характерна для экспертов регионального уровня. Так, в г. Москве данной позиции придерживаются 17,5% экспертов, в Московской области 15,5%, а в г. Тамбове 30,8% и в Тамбовской области (г. Мичуринск) – 22,2% соответственно. В городах Истра и Дмитров по 25% экспертов. Полученные экспертные оценки позволяют говорить о существовании технического, технологического и профессионального отставания региональных структур

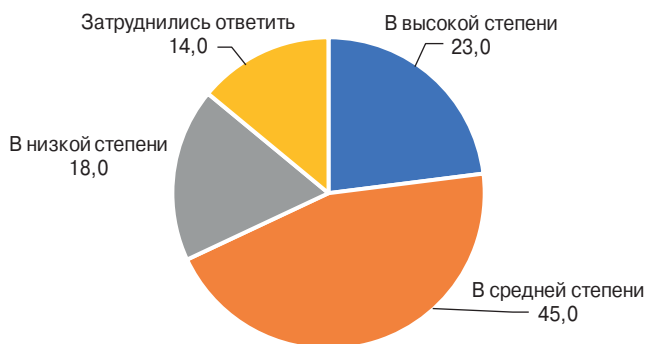


Рисунок 1. В какой степени существующий уровень цифровизации управленческой деятельности способствует осуществлению эффективной социальной политики? (% от числа опрошенных)

государственной власти от управленческого центра. В первую очередь это проявляется в низком качестве и скорости информационных каналов и интернет-сетей, невозможности использования современных программных продуктов на устаревшем оборудовании и, как следствие, низкой профессиональной компетентности муниципальных и региональных управленцев в использовании новых цифровых возможностей в государственном управлении. «Очередной этап зрелости цифрового государственного управления связан с датацентричностью – формированием государственного управления, решения в котором все в большей степени основаны на объективных данных. При этом цифровизация расширяет возможности использования самых различных источников таких данных при планировании, мониторинге и оценке достигаемых результатов, принятии управленческих решений» [3].

Выявленная тенденция подтверждается характером экспертных оценок, полученных на различных уровнях власти. Так, о высокой степени влияния процесса цифровизации государственного управления на его эффективность заявили 43,5% экспертов, работающих в федеральных органах власти, 30,4% экспертов из числа региональных управленцев и лишь 17,4% муниципальных управленцев.

Влияние цифровых технологий на эффективность государственного управления. Одной из главных исследовательских задач при реализации данного проекта является получение экспертных оценок влияния применяемых цифровых технологий государственного управления на его эффективность в различных направлениях управленческой деятельности исполнительных органов власти. Полученные в ходе экспертного опроса данные позволяют сделать вывод об общей позитивной оценке влияния цифровых технологий на рост эффективности государственного управления во всех областях управленческой деятельности. Тем не менее, экспертные оценки в значительной степени дифференцированы по уровню эффективности влияния цифровых управленческих технологий в различных областях государственного управления, что позволяет выявить и проанализировать их узкие места. С другой стороны, представляется возможность более детально рассмотреть, отмеченные экспертами, преимущества цифровых управленческих технологий, оказывающих позитивное влияние на рост его эффективности в различных областях государственного управления.

Наиболее позитивные оценки экспертов наблюдаются в отношении роста эффективности цифровых методов государственного управления в области социальной поддержки и защиты социально незащищенных граждан, малоимущих, пенсионеров и инвалидов. Более 74% экспертов заявляют о положительном влиянии цифровых технологий государственного управления причем, 40% из них отмечают значительный рост эффективности государственного управления в данной области, а еще 11% экспертов о высоком росте. Высоко оценивают представители экспертного сообщества применение цифровых технологий в области обеспечения общественной безопасности и правопорядка. О наличии такого позитивного влияния заявляют 82% опрошенных экспертов и 31% из них отмечают высокий уровень влияния цифровых технологий на эффективность государственного управления в данной области.

О росте избирательности и адресности государственного управления в области осуществления социальной политики в отношении отдельных категорий населения (семейная, молодежная политика, политика в отношении пожилых и инвалидов) свидетельствуют оценки экспертов, консолидировано заявляющих о повышении эффективности управленческой деятельности в этой области

государственного управления. Так, о высоком и значительном эффекте от применения цифровых технологий в этом направлении высказались 14,0% и 34,0% экспертов соответственно. Около трети экспертов – 28,0%, оценивают эффект как «средний», о «незначительном эффекте» и отсутствии такового» заявили 3,0% и 14,0% соответственно.

Очень важным результатом экспертного опроса является выявленная устойчивая тенденция роста эффективности деятельности самих органов власти в связи с использованием цифровых технологий в государственном управлении. Причем, о значительном положительном эффекте заявило 40% экспертов, о высоком – 10% и о среднем эффекте – 21% экспертов. Это отмечают эксперты на всех уровнях государственного управления. Так, о переходе на электронный документооборот заявляет подавляющее число экспертов на всех уровнях государственного управления (федеральный уровень – 82,1%, региональный – 83,3%, муниципальный – 67,7%). Все более активно государственные, региональные и муниципальные управленцы используют возможности принятия решений на основе применения технологий «Big Data», систем «распределенного реестра», государственные информационные системы становятся необходимым атрибутом управленческой деятельности. Все это обеспечивает гибкость, оперативность, точность управленческих решений, что обеспечивает рост эффективности государственного управления в целом.

Значительный рост эффективности отмечается и в целом ряде других областей государственного управления. В первую очередь это относится к использованию цифровых технологий государственного управления в развитии и регулировании отраслей социальной сферы. О положительном эффекте цифровизации в здравоохранении, образовании, науке, культуре, физической культуре и спорте заявляет 85,0% экспертов, причем о высоком и значительном положительном эффекте от применения цифровых технологий в данных областях высказались 25,0% и 39,0% экспертов соответственно. О незначительном эффекте сообщают лишь 2,0% экспертов.

В высоком и значительном положительном эффекте цифровых технологий государственного управления в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения) уверены 49,0% экспертов, о среднем эффекте позитивного влияния цифровых технологий государственного управления в этой сфере заявляют еще 23,0% экспертов. Позитивный эффект от применения цифровых технологий государственного управления в области развития современной инфраструктуры (жилье, транспорт, дороги, связь, торговля и бытовое обслуживание) также отмечается экспертами. Более половины экспертов (57,0%) заявляют об этом, еще 21,0% придерживаются позиции, что положительный эффект есть, но характеризуют его как «средний». О незначительном эффекте высказались лишь 6,0% представителей экспертного сообщества. Отсутствие эффекта от применения цифровых технологий государственного управления в данной сфере отметили 12,0% экспертов.

Экспертам также было предложено оценить степень влияния цифровых технологий государственного управления на рост доходов и благосостояния граждан. При анализе экспертных оценок, полученных по этому важнейшему направлению государственной политики необходимо учитывать, что цифровизация не решает задачу роста благосостояния граждан. Она является одним из эффективных инструментов, обеспечивающих успешное достижение этой глобальной цели развития российского общества. В рамках нашего исследования

мы можем говорить о выявлении устойчивой тенденции позитивной экспертной оценки влияния цифровых технологий государственного управления на доходы и уровень благосостояния граждан. Цифровые технологии в этой сфере, прежде всего, помогают оптимизировать расходы граждан, управлять бюджетом семьи, не допустить дублирования платежей, обезопасить денежные расчеты граждан с помощью перевода их в безналичную форму и т.д. и, в этом смысле, способствуют повышению доходов граждан и росту уровня благосостояния. Более трети экспертов (34,0%) отмечают высокий и значительный эффект цифровых технологий государственного управления в этой сфере, еще четверть (25,0%) наличия среднего эффекта. Лишь 11,0% считают, что эффект отсутствует. Таким образом, большинство экспертов дают высокую оценку влияния цифровых технологий государственного управления на рост эффективности государственной политики в области доходов и благосостояния населения.

Тем не менее, в ходе экспертного опроса выявлен ряд сфер государственного управления, которые не столь оптимистично оцениваются экспертами в плане роста их эффективности и влияния на этот процесс цифровых технологий. К ним, в первую очередь, относится государственное регулирование в области экологической политики. При оценке данной сферы государственного управления, наибольшее количество экспертов затруднились оценить влияние цифровых технологий государственного управления в сфере экологии (23%), заявили об отсутствии влияния (11%) и около трети экспертов считают эффект от их внедрения незначительным (28%).

Низкий уровень ожиданий экспертного сообщества по поводу внедрения цифровых технологий государственного управления в сфере экологической политики зависит от ряда факторов, снижающих эффективность государственного управления в данной сфере. Во-первых, экология, как наука о природосбережении является очень молодой, ее предметное поле еще не сформировалось окончательно, а перед лицом все более часто возникающих новых экологических угроз и рисков, она не всегда может предложить своевременные меры борьбы и предупреждения опасных последствий, что и приводит к неполному правовому регулированию. Во-вторых, законодательная база в области экологии только формируется и развивается. Именно этим объясняется столь высокий процент экспертов, затруднившихся дать оценку эффективности государственного управления в экологической сфере. В-третьих, низкий уровень экологической грамотности населения и неразвитость в массовом сознании россиян приоритетов экологического поведения затрудняют юридическое оформление законодательства в области экологии.

Еще одно направление государственного управления – демографическая и миграционная политика внушает экспертам значительно меньше оптимизма. Так, четверть экспертов (25,0%) отмечают, что цифровые технологии государственного управления в этой сфере не дают эффекта, либо дают незначительный эффект (5,0%), либо затрудняются дать оценку (8,0%). Еще 33,0% оценивают эффект как «средний». Сдержанное отношение экспертов к возможностям цифрового государственного регулирования объясняется спецификой работы основных государственных управленческих структур в этой области. Так, например, подразделения МВД России по вопросам миграции в абсолютном большинстве регистрационных процедур требует личного присутствия мигранта (гражданина), по-прежнему необходимо большое количество подтверждающих документов, справок, выписок и пр. Данные направления государственного управления на сегодня слабо оцифрованы.

Полученные экспертные оценки свидетельствуют о росте эффективности деятельности органов и структур исполнительной власти на всех уровнях федеральном, региональном и муниципальном и во всех ключевых областях государственного управления. Важнейшими результатами являются эмпирическая фиксация существования общественного запроса на развитие цифровых управленческих технологий в сфере государственного управления и объективная необходимость развития цифровой среды взаимодействия граждан и государства.

Основные преимущества цифровых технологий государственного управления. К числу наиболее важных преимуществ цифровых технологий эксперты в первую очередь относят новые возможности информационного обеспечения процесса принятия управленческого решения (40,0%), новые возможности контроля реализации управленческого решения на всех стадиях (38,0%), оперативности и точности управленческого воздействия (36,0%), расширение возможностей получения обратной связи от граждан и оценки эффективности управленческих действий (35,0%), рост прозрачности и открытости работы исполнительных органов государственной власти (35,0%), использования возможностей цифровых технологий для компьютерного моделирования и прогнозирования возможных результатов управленческого воздействия еще на этапе его планирования (32,0%). Значительная часть экспертов также отмечает как наиболее существенные преимущества цифровых технологий государственного управления – устранение несогласованности и управленческого дублирования (26,0%), возможности персонификации управленческой деятельности и установления персональной ответственности за её результаты (25,0%). Однако, по таким важнейшим и ожидаемым преимуществам цифровых технологий в государственном управлении как «осуществление управленческой деятельности в соответствии с законодательством» и «рост качества и компетентности государственного управления» эксперты дают более скромные оценки (13,0% и 19,0% соответственно).

Невысоко эксперты оценивают и возможности цифровых технологий государственного управления в борьбе с коррупцией в органах исполнительной власти (15,0%). Подробнее смотри рисунок 2.

При анализе экспертных оценок, полученных на этот блок вопросов выявлен ряд устойчивых связей и зависимостей. Так, например, обнаружена зависимость более высокого уровня информационной обеспеченности процессов принятия управленческого решения в исполнительных органах г. Москвы и Московской области (42,5% 65,0% соответственно). Эксперты, представляющие г. Тамбов и Тамбовскую область, значительно ниже оценивают доступность информационных ресурсов и информационную обеспеченность процесса принятия управленческого решения (30,0% и 10,0% соответственно). Эксперты, представляющие г. Москву и Московскую область, значительно чаще отмечают преимущества цифровых технологий в устранении управленческого дублирования и несогласованности управленческих действий различных структур (25,0% и 35,0% соответственно), в экспертных группах г. Тамбова и Тамбовской области (15,0% и 20,0% соответственно). О преимуществах персонификации управленческой деятельности в связи с использованием цифровых управленческих технологий также значительно чаще заявляют эксперты, представляющие г. Москву (25,0%) и Московскую область (45,0%) против 10,0% экспертов в г. Тамбове и 15,0% в Тамбовской области.

Выявленные устойчивые связи экспертных оценок по уровням власти, которые представляют эксперты, позволяют сделать вывод о более высоком уровне



Рисунок 2. Какие преимущества цифровых технологий государственного управления Вы считаете наиболее важными?

освоения потенциала новых цифровых управленческих технологий исполнительными органами власти г. Москва и Московской области и подтвердить ранее сделанный вывод о существовании технологического отставания органов власти субъектов Российской Федерации от центра. Это обстоятельство также во многом объясняет и более низкую квалификацию управленцев в вопросах использования новых цифровых технологий государственного управления на региональном и муниципальном уровнях.

Какие же сложности в работе с цифровыми технологиями государственного управления, в первую очередь, испытывают эксперты?

Основные риски процесса цифровизации государственного управления.

В наибольшей степени в среде управленцев всех уровней распространены опасения несанкционированного доступа к данным, представляющим государственную или служебную тайну, персональным данным госслужащих и граждан (48,0%). Около половины экспертного сообщества считает существующий уровень защиты компьютерной информации недостаточным. Данная проблема, к сожалению, носит глобальный характер, в равной степени характерна для функционирования компьютерных информационных систем во всем мире. По-

стоянное совершенствование уровня защиты цифровой информации является важнейшей задачей IT-специалистов и государственных органов.

О существовании технологического отставания регионального и муниципального управленческих звеньев уже было сказано ранее, здесь мы отметим, что значительное число экспертов (39,0%) заявляют о неготовности управленческих кадров к работе в условиях широкого применения цифровых управленческих технологий, тем самым подтверждая тезис об отсутствии опыта работы с современными цифровыми управленческими технологиями и низкий уровень технического и программного обеспечения органов управления на местах. Этот тезис подтверждается исследованиями Р. В. Амелина: «Одной из причин незавершенности и низкой эффективности при внедрении в России электронного правительства стало создание новых электронных технологий, при сохранении ранее действующих аналоговых, или бумажных, и применение к ним единых правовых норм» [4].

Одним из наиболее существенных рисков, связанных с широким внедрением цифровых технологий в практику управленческой деятельности, по мнению экспертов, является «формализация деятельности органов государственного управления, ориентация на достижение целевых показателей, а не на реальную помощь гражданам в решении их проблем (29,0%)». Данный риск проявляется также в замене традиционных управленческих цепочек на цифровые обезличенные команды, которые пока не полностью агрегированы в практику управленческой деятельности на местах. Процесс модернизации государственного управления, переход его в цифровую форму сегодня нередко приводит к снижению эффективности ситуационного управления (20,0%), ввиду неготовности существующих программных алгоритмов к решению практических управленческих задач с учетом местной специфики. Использование универсальных целевых показателей, ориентация органов власти на достижение усредненных, не учитывающих качественные характеристики объекта управления результатов, является причиной снижения избирательности и точности управленческого воздействия, ведет к не учёту отраслевой и региональной специфики объекта управления (11,0%).

В условиях формирования цифрового государства граждане должны быть готовы к осуществлению своих прав и наиболее полной реализации всех возможностей в цифровой среде. Однако, сегодня рано говорить о всеобщей компьютерной грамотности населения России. Это, в первую очередь, относится к старшим возрастным группам. Одной из задач цифровизации государственного управления является рост открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, расширение возможностей общественного контроля гражданами управленческой деятельности властных структур, но в силу низкого уровня компьютерной грамотности значительного числа граждан, наблюдается обратный эффект «эффект возведения цифровой стены», крайне негативно влияющий на уровень социального доверия в обществе. О росте непрозрачности процесса государственного управления для лиц, имеющих низкий уровень компьютерной грамотности заявляют 15,0% экспертов.

В заключении анализа блока вопросов, посвященного возможным рискам и нежелательным последствиям процесса цифровизации государственного управления, отметим, что группа экспертов, которые не видят отрицательных последствий внедрения цифровых технологий в государственное управление крайне мала (9,0%). Подробнее смотрите рисунок 3.



Рисунок 3. Риски и нежелательные последствия цифровизации государственного управления в оценках экспертов

Основные трудности применения цифровых управленческих технологий. Для нашего исследования важными является ряд сложностей и проблем, с которыми сталкиваются управленцы (работники исполнительных органов власти) всех уровней при использовании цифровых технологий государственного управления.

В наибольшем количестве случаев эксперты указывают на сложности, возникающие по причине не разработанности (отсутствии) единой нормативной правовой базы применения цифровых управленческих технологий, их законодательной несогласованности и противоречивости (30,0%) Суть цифровой управленческой технологии хорошо раскрыта Н. Н. Ковалевой: «Информационная система – это технологическая система, представляющая совместимость технических, программных и иных средств, объединяющих структурно и функционально несколько видов информационных процессов и предоставляющая информационные услуги» [5]. Данная проблема существенно снижает позитивный

эффект от использования цифровых технологий государственного управления и требует своего решения на уровне федеральной и региональной законодательной власти. Законодательная недооформленность, отсутствие достаточной правоприменительной практики ведут к оцифровке «сырых» законодательных актов, часто противоречащих друг другу, и приводят к обратному эффекту – затрудняют управленческую деятельность исполнительных органов власти.

В этой же проблемной плоскости эксперты выделяют отсутствие единых банков информации, разобщенность различных государственных информационных систем, отсутствие возможности их интегрирования в процессе информационного обеспечения принятия управленческого решения (28,0%). По-прежнему высоким остается риск нестабильности коммуникационных каналов связи, низкая скорость передачи и обработки информации, использование устаревшего оборудования (29,0%). Значительная часть экспертов испытывает сложности с освоением новых компьютерных интерфейсов, применения всех новых возможностей цифровых управленческих технологий в своей деятельности (18,0%) и существенное число экспертов (11,0%) по этой причине не желают отказываться от проверенных временем традиционных управленческих технологий, считая, что с ними работать комфортнее.

Значительная часть экспертов (17,0%) обеспокоена необходимостью использования универсальных алгоритмов, заложенных в цифровых технологиях государственного управления, часто не учитывающих региональную специфику и снижающих адресность управленческого воздействия, что влечет за собой доработку управленческого решения в «ручном режиме». Причем данная тенденция сильнее выражена на региональном и муниципальном уровнях управления (16,7% и 22,6% соответственно, против 7,1% у экспертов федерального уровня). Данный факт свидетельствует о недостаточной гибкости и универсальности актуального уровня применения цифровых технологий государственного управления, о необходимости создания возможностей их адаптации к решению управленческих задач регионального и муниципального уровня с учетом региональной специфики и повышения их эффективности в решении проблем граждан на местах. «Для оценки потенциала использования цифровых технологий в государственном управлении представляется целесообразным рассмотреть различные аспекты качества государственного управления (обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность), а также проанализировать потребности государственного управления, с одной стороны, и выявить возможности и ограничения использования цифровых технологий для удовлетворения таких потребностей – с другой» [6]. Достаточно высоко оценивают эксперты (15,0%) вероятность «парализации» деятельности исполнительных органов власти из-за большого количества жалоб, направленных с использованием цифровых технологий, что в свою очередь свидетельствует о невысокой степени готовности государственных служащих к эффективной работе в условиях цифровизации государственного управления.

О существовании проблемы избыточного контроля за деятельностью государственных служащих и должностных лиц, в связи с использованием цифровых управленческих технологий заявило 13,0% экспертов. Подробнее смотри рисунок 4.

Около четверти экспертов сообщили об отсутствии сложностей в применении цифровых технологий государственного управления (23,0%). Однако, таковых значительно больше в федеральных органах исполнительной власти



Рисунок 4. Трудности, с которыми пришлось столкнуться экспертам при использовании новых цифровых управленческих технологий при принятии управленческих решений в процессе исполнения должностных обязанностей

и в Администрации Московской области (55,0%). В г. Тамбове и Тамбовской области об отсутствии сложностей с использованием современных цифровых технологий государственного управления заявило всего 10%, а в городах Московской области Истре и Дмитрове (муниципальный уровень) ни один эксперт не заявил об отсутствии трудностей в применении цифровых технологий государственного управления. Этот факт еще раз подчеркивает необходимость дальнейшей работы по региональной «настройке» возможностей цифрового государственного управления, адаптации цифровых управленческих алгоритмов с учетом региональной специфики, особенностей регионального законодательства.

В целом, подчеркнем, что наиболее серьезные сложности и проблемы связаны в первую очередь с неразработанностью единой нормативно-правовой базы применения цифровых управленческих технологий, их законодательной несогласованностью и противоречивостью, низкими интеграционными возможностями и разобщенностью государственных информационных систем и, как следствие, невозможностью оперативного получения необходимой информации в процессе принятия управленческого решения. Преодоление данной проблемы видится

в создании цифровых платформ, сочетающих различные цифровые технологии государственного управления в единой цифровой платформе «Платформа – это не столько новая рыночная площадь, сколько базовая инфраструктура, опосредующая взаимоотношения между разными группами. И в этом ключ к пониманию её преимуществ» [7].

Перспективы цифровизации государственного управления в оценках экспертов. Наиболее ожидаемыми результатами цифровизации государственного управления эксперты считают повышение доступности государственных услуг для граждан (53,0%) и сокращение бюрократического аппарата и «бумажной волокиты». Эти же социальные ожидания получили широкое распространение в массовом сознании россиян (70,3% и 43,8% соответственно). Отметим, что усилия государства по формированию цифровой среды взаимодействия с гражданами (цифрового государства – 34,0%) в высокой мере отвечают на запрос общества о снижении уровня бюрократизма и волокиты, делают процесс предоставления государственных услуг гражданам оперативным и доступным (28,0%). Консолидированные оценки экспертов и граждан о росте возможностей общественного контроля деятельности власти также свидетельствуют о высокой оценке потенциала цифровых технологий государственного управления, с точки зрения осуществления важнейшей функции общественного контроля различными институтами гражданского общества (20,0% и 22,0%) соответственно. По мнению экспертов цифровые технологии государственного управления вносят существенный вклад в реализацию принципов дистанционного взаимодействия населения



Рисунок 5. Обеспечит ли цифровизация государственного управления решение указанных задач?

с властными структурами в условиях пандемии коронавирусной инфекции и снижения темпов её распространения (17,0%).

К сожалению, по таким ожидаемым обществом результатам применения цифровых технологий в государственном управлении, как борьба с коррупцией и повышение эффективности работы органов власти и управления получены более чем скромные экспертные оценки (6,0% и 16,0% соответственно). Подробнее смотри рисунок 5.

Основные выводы по результатам исследования.

1. В современных условиях развитие новых информационно-коммуникационных технологий, перераспределение управленческих полномочий в сетевом пространстве, переход на качественно иной уровень взаимодействия субъектов государственного управления приводят к большим системным изменениям как среды функционирования самого государственного аппарата, так и процесса принятия и реализации различных государственных управленческих решений. Сами по себе эти трансформации не создают социально-политических рисков как таковых, однако могут служить их катализатором, модифицировать логику их развития и распространения.
2. Эксперты консолидировано заявляют о росте под влиянием цифровизации эффективности деятельности исполнительных органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и во всех ключевых областях государственного управления.
3. Важнейшим результатом является эмпирическая фиксация существования общественного запроса на развитие цифровых технологий в сфере государственного управления и объективная необходимость развития цифровой среды взаимодействия граждан и государства.
4. Отсутствие единой нормативной правовой базы создает риски принятия государственных управленческих решений с использованием различных цифровых технологий, что влияет на формирование противоречивой правоприменительной практики и приводят к обратному эффекту – затрудняет управленческую деятельность исполнительных органов власти.
5. Использование в рамках цифровизации универсальных целевых показателей, ориентация исполнительных органов власти на достижение усредненных, не учитывающих качественные характеристики объекта управления результатов, является причиной снижения избирательности и точности управленческого воздействия, ведет к игнорированию отраслевой и региональной специфики объекта управления.
6. Отсутствие единых банков информации, разобщенность различных государственных информационных систем, отсутствие возможности их интегрирования в процессе информационного обеспечения принятия управленческого решения является существенным риском, снижающим эффективность цифровых технологий государственного управления.
7. Усилия государства по формированию цифровой среды взаимодействия с гражданами в высокой мере отвечают на запрос общества о снижении уровня бюрократизма и волокиты, делают процесс исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг гражданам оперативным и доступным. Цифровые технологии государственного управления (в виде различных цифровых сервисов и интернет-платформ) не только облегчают принятие и реализацию управленческих решений, но и позитивно воспринимаются и активно используются гражданами.

Библиографический список

1. Государство как платформа / М. Петров, В. Буров, М. Шклярчук, А. Шаров. М. : Центр стратегических разработок, 2018. 52 с.
2. Цифровое государственное управление : Региональный проект Томской области; утв. Советом при Губернаторе Томской области по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 05.08.2019 № СЖ – Пр – 1900.
3. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность : докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, 9–12 апреля 2019 г.) / Д. Ю. Двинских, Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин [и др.]; Под общ. ред. Н. Е. Дмитриевой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 43 с. ISBN 978-5-7598-1980-6.
4. Амелин, Р. В. Правовой режим государственных информационных систем. М. : ГроссМедиа, 2016. 338 с. ISBN 978-5-4230-0505-4.
5. Ковалева, Н. Н., Холодная, Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». М. : Новая правовая культура, 2008. 334 с.
6. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов [и др.]. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с. ISBN 978-5-7749-1434-0.
7. Срничек, Н. Капитализм платформ / Пер. с англ. и науч. ред. М. Добряковой. М. : Изд. дом ВШЭ, 2019. 125 с. ISBN 978-5-7598-1786-4.

: 07.11.2021.

: 22.11.2021.

Сведения об авторах:

Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Москва, Россия.

e-mail: zubarevsm@yandex.ru

Author ID РИНЦ: 642722

ORCID: 0000-0003-4322-3602

ResearcherID (Web of Science): B-2029-2019

Иванов Артур Валентинович, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра социальной безопасности и рискологии, Институт социально-политических исследований ФНИСЦ РАН. Москва, Россия.

e-mail: artur-i@list.ru

Author ID РИНЦ: 238512

S. M. Zubarev¹, A. V. Ivanov²

¹ Kutafin Moscow State Law University. Moscow, Russia.

² Institute of Socio-Political Research of FCTAS RAS. Moscow, Russia.

SOCIO-POLITICAL RISKS OF DIGITALIZATION AND THEIR IMPACT ON PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article is devoted to the study of the influence of digital technologies of public administration on its efficiency. The development of new information and communication technologies, the redistribution of managerial powers in the network space, the transition to a qualitatively different level of interaction between the subjects of public administration lead to large systemic changes in both the environment of the functioning of the state apparatus itself and the process of making and implementing various state man-

agement decisions. The issues of readiness of executive authorities to use modern digital technologies are considered, an analysis of the advantages and risks of digitalization of public administration is given. The article empirically proves that the state's efforts to create a digital environment of interaction with citizens highly respond to society's request to reduce the level of bureaucracy and red tape, make the process of performing public functions and providing public services to citizens operational and accessible. Digital technologies of public administration (in the form of various digital services and Internet platforms) not only facilitate the adoption and implementation of public services. management decisions, but also positively perceived and actively used by citizens.

The empirical basis of the article is the data of a sociological survey of experts - civil servants conducted within the framework of the scientific project of the Russian Foundation for Basic Research No. 20-011-00749 "Mechanism for ensuring the effectiveness of state management decisions in the context of digitalization".

Keywords: digital technologies of public administration, digital environment, levels of power, efficiency of public administration, digital state, digital public services, new opportunities of digital methods of public administration.

For citation: Zubarev S.M., Ivanov A.V. (2021) Socio-political risks of digitalization and their impact on public administration. Science. Culture. Society. Vol. 27. № 4. С. 76-91. DOI: 10.19181/nko.2021.27.4.7

References

1. Petrov M., Burov V., Shklyaruk M., Sharov A. (2018) *Gosudarstvo kak platforma [The State as a Platform]*. M. : Tsentr strategicheskikh razrabotok, 52 p. (In Russ.).
2. *Tsifrovoye gosudarstvennoye upravleniye [Digital Public Administration]* : Regional'nyi proekt Tomskoi oblasti: utv. Sovetom pri Gubernatore Tomskoi oblasti po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam, protokol ot 05.08.2019 № SZH – Pr – 1900 (in Russ.).
3. Dvinskikh D. Yu., Dmitrieva N. E., Zhulin A. B. [et al.] (2019) *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya: mify i real'nost' [Digital Transformation of Public Administration: Myths and Reality]* : doklad k XX Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ehkonomiki i obshchestva (Moskva, 9–12 aprelya 2019). M. : Higher school of economics Publ. 43 p. ISBN 978-5-7598-1980-6 (in Russ.).
4. Amelin R. V. (2016) *Pravovoi rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem [Legal regime of state information systems]*. M. : GrossMedia. 338 p. ISBN 978-5-4230-0505-4 (in Russ.).
5. Kovaleva N. N., Kholodnaya E. V. (2008) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27.07.2006 № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informatsii» [Commentary to the Federal Law of 27 July 2006 No. 149-FZ "On Information, Information Technologies and Information Protection"]*. M. : Novaya pravovaya kul'tura Publ. 334 p. (In Russ.).
6. Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Efremov A. A. [et al.] (2019) *Tsifrovoye budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam [Digital Future of Public Administration by Results]*. M. : "Delo" Publ., RANEPa. 114 p. ISBN 978-5-7749-1434-0 (in Russ.).
7. Srnicek N. (2017) *Platform Capitalism*. Transl. from Eng. by M. Dobryakova. M. : Higher school of economics Publ. 125 p. ISBN 978-5-7598-1786-4 (in Russ.).

The article was submitted on November 07, 2021.

Accepted on November 22, 2021.

Information about the authors:

Sergey M. Zubarev, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow, Russia.

e-mail: zubarevsm@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-4322-3602

ResearcherID (Web of Science): B-2029-2019

Artur V. Ivanov, Candidate of Sociology, Leading researcher, Center for Social Security and Riskology. Institute of Socio-Political Research of FCTAS RAS. Moscow, Russia.

e-mail: artur-i@list.ru