

УДК 316
ББК 60.84

DOI 10.22394/1682-2358-2023-5-45-54

Е.Е. Kabanova, Candidate of Sciences (Sociology), Docent of the State and Municipal Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation

SOCIAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

The impact of digitalization on social management is considered, positive aspects of digital transformation in Russia are studied. The results of the work of some social management resources and feedback from Russian citizens are presented, and the rating of the subjects of the Russian Federation by the level of implementation of the Feedback Platform through the Public Services website is analyzed. It is concluded that the level of digitalization of social management in the country is highly dependent on the level of economic development of the region.

Key words and word-combinations: social management, digitalization, e-government, interaction between government and people, digital state.

Е.Е. Кабанова, кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве РФ (email: elekabanova@fa.ru)

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация. Рассматривается влияние цифровизации на социальное управление, исследуются положительные моменты цифровой трансформации в России. Представлены результаты работы некоторых ресурсов социального управления и обратной связи с гражданами России; проанализирован рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Платформы обратной связи через сайт Госуслуг. Делается вывод о том, что уровень цифровизации социального управления в стране находится в высокой зависимости от уровня экономического развития региона.

Ключевые слова и словосочетания: социальное управление, цифровизация, электронное правительство, взаимодействие власти с населением, цифровое государство.

В широком смысле под цифровизацией социального управления следует понимать качественную оптимизацию всех ветвей государственной власти в России, включая региональный уровень, а также отдельные министерства и ведомства, не только в аспекте создания электронных версий государственных услуг, но также повышения скорости

реагирования на запросы населения, налаживания межведомственных связей, электронного документооборота, оптимизации, автоматизации и упрощения бюрократических процедур. Важно также создание комфортных условий взаимодействия, популяризация среди населения методов личного контроля действий власти и способствования процессам управления в виде обратной связи между населением и властными структурами. Повышение эффективности государственного управления и конкурентоспособности российской экономики на мировой арене возможно лишь при комплексном подходе к решению перечисленных проблем, что не исключает и другие методы [1]. Именно поэтому системный анализ предпосылок возникновения, оценки текущего уровня и особенностей развития процессов цифровизации является актуальной научной задачей.

По мнению Е.С. Рейхерт, для достижения желаемых результатов социального управления необходимо разделение усилий в управляемой группе, их координация и взаимодействие, а также сознательное участие в процессе управления всех его субъектов [2]. Среди положительных моментов цифровой трансформации в России следует отметить реализацию концепции открытости органов власти и управления гражданскому обществу и общественного контроля путем расширения использования цифровых сервисов [3]. Прямое взаимодействие государственной и муниципальной власти и населения, связанное с применением таких сервисов, как «Вам решать», «Активный гражданин», «Добродел», «Российская общественная инициатива» и ряда других, позволяет социально активным гражданам принимать непосредственное действенное участие в общественной жизни, что увеличивает степень доверия населения к власти [4].

Наряду с созданием многочисленных ресурсов по взаимодействию власти с населением базовым этапом создания цифрового государства и системы электронного социального управления является сервис электронных государственных услуг, который был запущен в 2009 г. и с тех пор многократно расширился и включал все больше опций и услуг для граждан. Важным положительным моментом является наличие дружелюбного интуитивно понятного интерфейса по поиску услуг в наиболее распространенных жизненных ситуациях, что связано с формированием системы оповещения граждан о запросах из органов государственной связи, а также упрощением способов обратной связи с ними.

Ряд авторов отмечают потенциальные риски цифровизации сферы государственного управления, особенно в части утечек, несанкционированного изменения и удаления персональных данных граждан, нарушение жизненно важных электронных коммуникаций между ними и органами власти [5; 6]. Можно констатировать, что цифровая безопасность граждан становится одним из элементов социальной защищен-

ности, а социальная защита является наиболее приоритетным направлением стратегического планирования развития государства [7].

И.А. Стрелкова высказывает озабоченность в связи со снижением потребности в рабочих руках и ростом уровня безработицы вследствие цифровой трансформации экономики, повышения уровня автоматизации в сфере государственного бюрократического аппарата, промышленного производства, транспорта и хранения, бухгалтерского учета и ряда других отраслей [8]. Однако, по мнению К.В. Лепяниной, в ходе цифровых преобразований становятся востребованными профессии для высокопроизводительных и высокотехнологичных рабочих мест [9]. Следовательно, цифровизация государственной власти и социального управления является частью общего структурного технологического перехода к более высокой цивилизационной модели развития с заменой низкоквалифицированных рабочих мест более эффективным и наукоемким трудом [10].

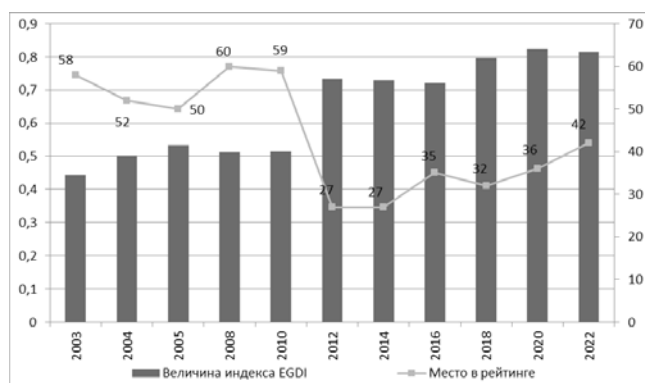
С.М. Зубарев в качестве одного из негативных социальных следствий отмечает ориентирование на выполнение общих универсальных алгоритмов цифровых технологий, не учитывающих региональную специфику, недостаточно гибких и адаптированных к конкретным задачам и регионам, что влечет за собой снижение реальной эффективности управления при видимом достижении целевых показателей, которые могут некорректно отражать ход и результаты цифровой трансформации [11]. Кроме того, некоторые авторы указывают на то, что существовавшие диспропорции в социально-экономическом развитии регионов повторяются и в разрыве в уровне их цифровизации, что продолжает старое и порождает новое цифровое неравенство и к тому же не отвечает задачам построения социально ориентированного цифрового государства с равными условиями для всех [12; 13]. При этом следует отметить, что, например, в предоставляемом Общественной палатой России рейтинге по уровню и качеству развития некоммерческого сектора по регионам, неизменно лидирует Москва, а в числе лидеров большинство составляют регионы с высоким уровнем ВРП, хотя следует признать, что при этом в ТОП-10 попадают и достаточно удаленные от столицы субъекты Федерации, в том числе не являющиеся лидерами по уровню общего экономического развития, к примеру Бурятия.

Нельзя не учитывать и того, что полный перевод государственного управления и взаимодействия «население — власть» исключительно в сферу электронных коммуникаций неизбежно обернется дискриминацией категории граждан, которые в силу разных причин не имеют желания или возможности пользоваться Интернетом и иными современными средствами коммуникации, предпочитая личное общение. Именно поэтому в полной мере должна сохраниться сеть МФЦ для контакта такой группы населения с органами власти.

С 2003 г. ООН для всех стран-участниц подсчитывает индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index — EGDI), который, как правило, составляется каждые два года, хотя в прошлом его периодичность была иной*. Он включает ряд характеристик, в том числе оценки по уровню развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, человеческого капитала и электронных государственных услуг. Данный индекс качественно отражает сравнительный уровень развития цифровизации управленческих процессов для каждого участника мирового сообщества, поэтому его целесообразно использовать для международных сравнений развития цифровых методов государственного управления.

Отметим, что на протяжении многих лет во главе рейтинга, с некоторыми перемещениями в разные годы в пределах 1–3 мест, находится Южная Корея — признанный мировой лидер в сфере цифровизации экономики, в частности государственного управления. Свободный доступ к электронным государственным услугам в этой стране осуществляется с конца 1990-х годов, а первоначальная концепция электронного правительства появилась еще в 1993 г. Во многом успехи в создании цифрового государства определялись высоким уровнем экономического развития страны и большой долей высокотехнологичных наукоемких отраслей в промышленном секторе, что и послужило прочной основой для внедрения методов цифрового управления в сфере государственной власти.

В мировом масштабе по уровню развития электронного правительства в 2022 г. Россия располагалась на 42-м месте из 193 государств — между Аргентиной и Китаем, демонстрируя снижение показателя по сравнению с 2020 г., когда она занимала 36-е место (рисунок).



Динамика величины индекса EGDI для России и ее место в международном рейтинге по этому показателю за 2003–2022 гг.

* Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index). URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

Как видно из рисунка, наиболее существенным качественным рывком в создании электронного государственного сектора был период 2010—2012 гг., когда значительно улучшилась мировая позиция России в сфере цифровизации государственного и социального управления. Здесь важную роль сыграло внедрение сайта Государственных услуг и перевод части запросов граждан в электронный формат. Хотя сайт Госуслуг начал функционировать в тестовом режиме еще в 2009 г., его популярность, степень наполнения и удобство использования выросли гораздо позднее. А.А. Бондаренко отмечает судьбоносное значение для развития цифрового государственного и муниципального управления принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [13]. Данный законодательный акт способствовал ускорению процессов цифровой трансформации в сфере госуслуг и позволил России значительно улучшить свои позиции в рейтинге EGD I, что подтверждается и приведенным рисунком. Однако с 2016 г. по настоящее время заметна негативная тенденция по ухудшению значения показателя EGD I и снижению места России в списке. Возможно, это связано с опережающим ростом внедрения элементов электронного правительства в развивающихся государствах, которые по уровню экономического развития быстро догоняют развитые страны, а степень развития цифровизации может быть напрямую связана с экономическим развитием страны. Так, О.В. Азоева отмечает, что скорость внедрения цифровых технологий в государственном управлении в значительной степени определяется общим уровнем развития экономики [14]. Ее утверждение можно проверить следующим образом: если Россия, по информации Всемирного Банка, находится в пределах 50—60-го места по величине ВВП (по ППС) на душу населения, то можно с достаточной долей уверенности предполагать, что ее место в списке EGD I соответствует относительному уровню экономического развития страны в международном масштабе (30—40-го места в отдельные годы). О.В. Азоева приводит еще одно рациональное объяснение: согласно исследованию Всемирного банка, посвященному цифровизации и государственному управлению**, для экономики большинства стран мира характерна высокая доля государственных расходов в ВВП (для России это 33,6% в 2019 г., для Европы и Центральной Азии — 39,4%), а также отмечается существенная роль государственного сектора в формировании занятости населения: 25,5% — для исследуемого региона Евразии и 31% — для России. Исходя из значительности сектора государствен-

** Данные, цифровизация и государственное управление: доклады Всемирного банка об экономике региона Европы и Центральной Азии. Весна 2021. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/region/eca/brief/ecace-updates>

ного управления для экономики стран, логично предполагать наличие доминирующего влияния процессов цифровизации в государственном секторе для социально-экономического развития страны в целом.

Наряду с развитием сервисов электронного правительства важной составляющей цифровизации социального управления является развитие цифрового института общественных гражданских инициатив [15], поскольку одним из ключевых факторов повышения эффективности государственного управления становится максимальное участие и заинтересованность граждан. В связи с этим с ноября 2020 г. Общественная палата России совместно с рейтинговым агентством «РАЭК-Аналитика» разрабатывает рейтинг по уровню и качеству развития некоммерческого сектора по регионам России. Его смысл заключается в оценке потенциала некоммерческого сектора и уровня его реализации. Среди анализируемых показателей наиболее существенными являются активность НКО, уровень их поддержки со стороны региональных властей, экономическая и социальная значимость. Данный рейтинг имеет существенное значение для оценки результативности цифровой трансформации социального управления с точки зрения участия граждан в процессах социального управления (по Е.С. Рейхерту [2]), поскольку важнейшие НКО, характеризующиеся высокой социальной значимостью и, соответственно, участвующие в рейтинге, имеют цифровой формат взаимодействия между населением и органами власти. К ним относятся такие сервисы, как «Вам решать», «Единая книга жалоб и предложений Московской области — Добродел», «Активный гражданин», «Открытый Татарстан», «Решаем вместе» и ряд других.

В ТОП-10 лидеров по уровню развития НКО в 2020–2022 гг. вошли субъекты Федерации, приведенные в табл. 1.

Как видно из табл. 1, Москва является бессменным лидером рейтинга субъектов по уровню развития НКО и, как следствие, ведущим субъектом по уровню цифровизации сектора социального управления. В списке ТОП-10 постоянно фиксируются также экономически развитые регионы России: Санкт-Петербург, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область (1–15 места по уровню ВРП на душу населения). Здесь наблюдается следующая динамика средних по уровню душевого регионального продукта регионов: Самарская (30-е место по уровню ВРП на душу населения в 2022 г.), Тульская (37-е место) и Челябинская (39-е место) области. Другими словами, прослеживается определенная связь между уровнем ВРП на душу населения и уровнем цифровизации социального управления в регионах, так как в ТОП-10 рейтинга НКО от Общественной палаты последние три года преимущественно фигурируют регионы с высоким и средним

уровнем экономического развития. В 2020 г. в лидерах была отмечена Республика Бурятия (71-е место по ВРП), однако это единственное исключение, наблюдавшееся за один год.

Таблица 1

**ТОП-10 регионов по уровню и качеству развития
некоммерческого сектора в 2020–2022 гг.****

2020	2021	2022
Москва	Москва	Москва
Татарстан	Санкт-Петербург	ХМАО
Тюменская обл.	Татарстан	Вологодская обл.
ХМАО	Челябинская обл.	Татарстан
Санкт-Петербург	Башкирия	Челябинская обл.
Чукотский АО	Свердловская обл.	Санкт-Петербург
Карелия	ХМАО	Тюменская обл.
Бурятия	Самарская обл.	Самарская обл.
Тульская обл.	Красноярский край	Белгородская обл.
Самарская обл.	Новосибирская обл.	Тульская обл.

Анализ деятельности региональных социально направленных ресурсов позволяет сделать вывод об отсутствии общепринятой методики оценки качества цифровизации социального управления. В информационных ресурсах, как правило, приводятся разрозненные показатели экономического развития регионов, что подтверждается данными табл. 2.

Действительно, как видно из табл. 2, сформировать полноценный временной ряд для оценки динамики показателей и анализа качества работы существующих цифровых социально значимых ресурсов достаточно сложно. Положительный характер основных индикаторов работы и рост популяризации данных ресурсов среди населения прослеживается лишь для Москвы и Нижегородской области.

*** Общественная палата Российской Федерации. Проект Комиссии ОП РФ по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО. URL: https://www.oprf.ru/detail_project/9?ysclid=lk6pkpkyoo336476941

Таблица 2

**Результаты работы некоторых ресурсов социального управления
и обратной связи с гражданами России в 2020–2022 гг.**

Программа	Показатель	2020	2021	2022
Вам решать (Нижегородская обл.)	Освоено средств, млн руб.	899	970	730
	Количество объектов программы	84	681	914
	Количество проголосовавших, тыс.	...	320	359
Активный гражданин (Москва)	Количество голосований	358	>300	900
	Количество голосований – накопитель- ным итогом с начала проекта	4800	...	...
	Количество мнений – накопительным итогом с начала проекта, млн	150	...	232
	Количество реализованных решений	310	...	...
	Количество собранных мнений, млн	...	18	...
	Количество участников, млн	4,8	5,7	6,7
Решаем вместе (Белгородская область)	Количество объектов программы	...	...	830
Госуслуги. Решаем вместе (Оренбургская обл.)	Количество обработанных запросов жителей, тыс.	...	...	23
	Количество публичных слушаний	...	...	>300
	Количество общественных голосований	...	...	>500

С 2022 г. в Минцифры приводится рейтинг субъектов РФ (за исключением Москвы) по уровню внедрения платформы обратной связи (ПОС) через сайт Госуслуг или путем использования мобильного приложения «Госуслуги. Решаем вместе»****. Он суммирует ряд данных по таким важным направлениям социального управления, как количество и доля обращений через систему ПОС в их общем числе, распространенность подключений данной системы среди крупнейших организаций (в том числе местного самоуправления), автоматизация и шаблонизация

**** Минцифры России. № ОК-П13-070-17619 от 15 марта 2023 г. Рейтинг субъектов РФ по внедрению платформы обратной связи. URL: https://sfr.gov.ru/press_center/z_news/~2023/05/02/249374

наиболее распространенных вопросов и ответов, количество проведенных голосований среди граждан, публичных слушаний и реализованных проектов. Максимальное количество баллов, которое можно набрать при существующей методике расчета, равняется 670. В зависимости от количества набранных баллов, все субъекты Федерации были разделены на четыре цветовых зоны: зеленая (300–670 баллов — 48 регионов), желтая (199–299 баллов — 22 региона), оранжевая (100–198 баллов — 13 регионов), красная (менее 99 баллов — один регион, Ингушетия).

В красную и оранжевую зону попали субъекты Федерации, характеризующиеся относительно невысоким уровнем экономического развития — это в основном республики Северного Кавказа, Тыва, Крым. В зеленой зоне находятся Санкт-Петербург, регионы Тюменской области, Республика Татарстан, Московская область, и здесь уже не наблюдается столь строгого соответствия ВРП уровню цифровизации, как в рейтинге «РАЭК-Аналитика» (табл. 1). Лидером списка Минцифры в 2022 г. стала Курганская область — 72-е место по ВРП на душу населения. Однако, несмотря на эти показатели, очевидна определенная зависимость между экономическим развитием и степенью качества работы новой платформы обратной связи.

Для оценки качественных показателей влияния цифровизации на социальное управление в текущей работе использовался ряд как международных, так и внутренних межрегиональных рейтингов. В широком смысле под цифровизацией социального управления, на наш взгляд, следует понимать как массовое внедрение электронных государственных услуг, так и развитие ресурсов обратной связи с населением в процессе популяризации и повышения удобства участия граждан в общественной жизни и государственном управлении.

В ходе исследования установлено, что качественный рывок при создании системы электронного правительства в России произошел на рубеже 2010–2012 гг. с созданием сайта Госуслуг и принятием ряда законодательных инициатив в данном направлении. В дальнейшем значительных изменений международного индекса EGDI для России не наблюдается [16].

В региональном аспекте отмечается сложность проведения качественного временного и субъектного сравнения за длительный период в связи с отсутствием информации о наиболее важных индикаторах цифрового социального управления по регионам. Однако в последние годы появился ряд объективных рейтингов, которые позволяют сделать вывод о том, что степень цифровизации социального управления в стране находится в высокой зависимости от уровня экономического развития региона.

Библиографический список

1. Материкина А.Е. Трансформация стратегии устойчивого социально-экономи-

ческого развития региона в условиях цифровой экономики // Вестник Академии знаний. 2020. № 40 (5). С. 279–282.

2. Рейхерт Е.С. Социальное управление как особая разновидность управления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 13 (68-2). С. 338–342.

3. Никитина А.С., Зерчанинова Т.Е. Информационная открытость государства в условиях цифровой трансформации: социологический анализ // Власть. 2023. Т. 31, № 1. С. 148–156.

4. Корнилович В.А., Арамян К.А., Милехин А.В., Миронов А.В. Устойчивость государственной системы в условиях цифровой трансформации // Цифровая социология. 2021. Т. 4, № 2. С. 13–22.

5. Криштаносов В.Б., Бровко Н.А. Концептуально-аналитические подходы к возникновению потенциальных угроз в цифровой экономике // AlterEconomics. 2023. Т. 20, № 1. С. 216–245.

6. Юдин Н.Д. Тенденции развития правового регулирования цифровизации государственных услуг // Теория права и межгосударственных отношений. 2022. Т. 2, № 4 (24). С. 177–182.

7. Данилина Е.И. Особенности государственного и муниципального управления в условиях цифровизации: становление и развитие // Стратегия современного научно-технологического развития: проблемы и перспективы реализации: сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции. Петрозаводск, 2021. С. 250–255.

8. Стрелкова И.А. «Прокрустово ложе» цифровизации // Экономика. Налоги. Право. 2022. Т. 15, № 4. С. 77–85.

9. Лебягина К. В. Современные цифровые технологии в управлении социальной сферой // Инновационные научные исследования: теория, методология, тенденции развития: сборник научных статей по материалам X Международной научно-практической конференции. Уфа, 2023. С. 128–137.

10. Городецкий А.Е. Технологический переход: Экономический кризис, санкции и новая технологическая повестка дня // Экономическое возрождение России. 2022. № 3 (73). С. 71–88.

11. Зубарев С.М., Иванов А.В. Социально-политические риски цифровизации и их влияние на государственное управление // Наука. Культура. Общество. 2021. Т. 27, № 4. С. 76–91.

12. Боев Е.И., Зотов В.В., Василенко Л.А. Цифровизация публичного управления: экспертная рефлексия проблем и вызовов // Цифровая социология. 2023. Т. 6, № 1. С. 4–12.

13. Кабанова Е.Е., Ламсков А.М. Цифровизация государственных и муниципальных услуг // Самоуправление. 2023. № 1 (134). С. 446–449.

14. Бондаренко А.А., Демкина М.В., Максимова А.А. Цифровая трансформация системы государственного управления РФ для внедрения модели сервисного государства // Вестник Российского нового университета. Сер.: Человек и общество. 2022. № 4. С. 9–16.

15. Азоева О.В, Нурашева К.К., Шим Г.А. Индекс развития электронного правительства (EGDI) и его связь с уровнем экономического развития в странах ЕАЭС // Вестник университета. 2022. № 4. С. 5–12.

16. Демидов Д.С., Червинская А.П. К понятию «общественная инициатива граждан» // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. № 3 (26). С. 126–129.