

Лыщикова Юлия Владимировна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры прикладной экономики и экономической безопасности Белгородского государственного национального исследовательского университета

Германова Олеся Владимировна

ассистент кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ ДЕСТРУКЦИЙ В ПРАКТИКЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ [1]

Аннотация:

В статье рассматриваются подходы к повышению качества регионального управления в контексте современных нарастающих глобальных вызовов, обусловленных развитием цифровых технологий. Предметом статьи являются деструкции в системе регионального и муниципального управления, которые снижают качество регионального управления и сдерживают устойчивое развитие регионов и государства в целом. В качестве фактологической основы представлены результаты отечественных, зарубежных, а также авторских полевых эмпирических исследований, проведенных с использованием экспертных оценок. В контексте актуальной эволюционной идеи «умного правительства» определены направления поиска новой модели регионального управления в современных условиях. Модели, способной обеспечить результативное развитие государственных и общественных отношений и трансформацию всей системы государственного управления в России.

Ключевые слова:

деструкция, цифровизация, региональное управление, электронное правительство, «умное» региональное правительство.

Lyshchikova Julia Vladimirovna

PhD in Economics, Associate Professor, Applied Economics and Economic Security Department, Belgorod State National Research University

Germanova Olesya Vladimirovna

Assistant, Social Technologies and Public Service Department, Belgorod State National Research University

DIGITALIZATION AS A MECHANISM OF OVERCOMING DESTRUCTIONS IN THE PRACTICE OF REGIONAL GOVERNANCE [1]

Summary:

The paper studies approaches to improving the quality of regional governance in the context of modern escalating global challenges caused by the development of digital technologies. The subject of the paper is the destructions in the system of regional and municipal governance which reduce the quality of regional governance and constrain the sustainable development of regions and the state. Factual basis consists of the results of domestic, foreign, and original field empirical studies conducted with help of expert assessments. The paper identified areas of search for new models of regional governance in modern conditions in the context of contemporary evolutionary idea of "smart government". Such models should be able to ensure effective development of government and community relations and transformation of the whole public administration system in Russia.

Keywords:

destruction, digitalization, regional governance, e-government, "smart" regional government.

Проблемы качества регионального управления в настоящее время фигурируют в повестке дня многих ведущих экспертных площадок всероссийского и международного уровня. Их участники разрабатывают ключевые вопросы, связанные с развитием, изменением и трансформацией социальных механизмов, которые необходимо внедрить в практику государственного и муниципального управления на региональном уровне. Между тем фрагментация регионального пространства России, неравномерность не только социально-экономического развития регионов, но и развития управленческих практик создают угрозу дестабилизации, утраты управляемости и даже целостности страны. Неравномерность эволюции региональных систем управления в постсоветской России в сочетании с незавершенностью и внутренней противоречивостью административных реформ привели к росту патологий и дисфункций в административной среде, стали источником деструктивных факторов, препятствующих результативности регионального управления.

Деструктивный потенциал регионального управления и неадаптированность к новым вызовам социального и технологического характера формируют очевидный запрос. Во-первых, на трансформацию регионального управления, установление новых критериев его эффективности, институциональное, нормативное и кадровое обновление. Во-вторых, на новое научное методологическое и прикладное знание о механизмах нивелирования комплекса деструктивных факторов, встроенных в управленческие практики.

Понятие «деструкция», как правило, соотносится с обозначением разрушительных и негативных явлений действительности. Также философы определяют для этого термина и другой признак – «изменение структуры объектов». Обращаясь к проблеме деструктивности, отметим, что ее изучение в современной науке отличается фрагментарностью, дисциплинарной раздробленностью и неравномерностью исследования различных аспектов, отсутствием концептуальной интеграции исследовательских подходов и разработок [2, с. 6]. Пожалуй, наиболее исследованными являются антропологические и психологические аспекты деструкции и деструктивных факторов. Что же касается их проявлений в обществе, государстве, административной деятельности, то эти вопросы разработаны недостаточно.

Рассматривать социальную деструкцию в отрыве от дисфункций и девиаций было бы нецелесообразно и означало необоснованное умножение сущностей. В настоящее время применительно к социальным системам нет однозначного определения понятия «деструктивный фактор». Понятие «деструктивный» (от лат. «destructivus» – «разрушительный», «неплодотворный») со стороны социологии характеризуется однозначно негативным смыслом, нарушением нормального функционирования социальной системы. В научных трудах наравне с семантемой «деструктивный фактор» встречается понятие «дестабилизирующий фактор» [3, с. 94].

Под деструктивными факторами понимаются противоречия внутри управляющей подсистемы, а также между управляющей и управляемой подсистемами регионального управления, продуцирующие неэффективность регионального управления до уровня системного кризиса – утраты управляющей и управляемой подсистемами целостности и управляемости.

Согласно Заявлению VI Общероссийского гражданского форума (2018), сегодня вектор изменений в государственном управлении не направлен на правила «зазеркалья», а направлен в иную сторону, где нужно учиться признавать существующие проблемы [4]. Программа Гайдаровского форума (2019) отразила дискуссию о национальных целях и социальных вызовах, новых форматах профессионального развития госслужащих на региональном уровне [5].

Трансформация регионального управления в современных условиях непосредственно связана с цифровизацией процессов (в рамках проектов «цифровой» или «умный» регион) и построением электронного («умного») правительства. Основой для цифровизации регионального управления в российской практике должны стать мировые достижения в построении открытых электронных правительств и гармонизации работы различных ведомств при предоставлении государственных услуг и вовлечении граждан в решение проблем региона.

История цифровизации процессов управления на различных уровнях насчитывает около двадцати лет. За этот период в междисциплинарной области опубликовано множество аналитических и научно-исследовательских работ [6], накоплен масштабный опыт трансформации деятельности государственных органов, создания и внедрения систем электронного правительства, организован мониторинг их развития.

В определении Всемирного банка под «электронным правительством» понимается использование органами власти информационных технологий для совершенствования взаимоотношений государства с гражданами, предприятиями, другими органами власти. В определении ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в Европе «электронное правительство» означает использование правительствами новых информационных и коммуникационных технологий для выполнения любых государственных функций. По определению ООН (Организации Объединенных Наций) данный термин означает применение правительством информационно-коммуникационных технологий с целью развития взаимодействия государства с гражданами и бизнесом и введение инноваций в государственное управление [7, с. 207].

Согласно исследованию ООН за 2018 г. [8], лидирующей страной в группе государств с высоким индексом электронного правительства стала Дания (табл. 1). Россия в 2018 г. также входит в эту группу и находится на 32 месте, поднявшись с 35 места по сравнению с результатами 2016 г.

Таблица 1 – Страны-лидеры в области развития электронного правительства

№	Страна	Регион	Индекс			
			Онлайн-сервисов	Человеческого капитала	Телекоммуникационной инфраструктуры	Развития электронного правительства
1	2	3	4	5	6	7
1	Дания	Европа	1,0000	0,9472	0,7978	0,9150
2	Австралия	Океания	0,9722	1,0000	0,7436	0,9053
3	Южная Корея	Азия	0,9792	0,8743	0,8496	0,9010
4	Великобритания	Европа	0,9792	0,9200	0,8004	0,8999

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
5	Швеция	Европа	0,9444	0,9366	0,7835	0,8882
6	Финляндия	Европа	0,9653	0,9509	0,7284	0,8815
7	Сингапур	Азия	0,9861	0,8557	0,8019	0,8812
8	Новая Зеландия	Океания	0,9514	0,9450	0,7455	0,8806
9	Франция	Европа	0,9792	0,8598	0,7979	0,8790
10	Япония	Азия	0,9514	0,8428	0,8406	0,8783
...
32	Российская Федерация	Европа	0,9167	0,8522	0,6219	0,7969

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» в рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривает внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Однако дискуссии по этому вопросу не утихают, что обусловлено высокой сложностью цифровизации процессов управления в условиях его перманентного реформирования, эволюции общественных отношений. Заинтересованные стороны в этом случае многочисленны и крайне неоднородны. Они относятся к различным государственным и общественным институтам, имеют различные полномочия, преследуют разные цели и действуют в различных сферах и предметных областях с несовпадающим дискурсом.

В рамках авторского экспертного опроса мы предприняли попытку выяснить ориентиры (ценности) в деятельности государственных гражданских служащих категории «руководитель» из 5 регионов Центрального федерального округа (Белгородская, Курская, Липецкая, Брянская и Орловская области, N = 100, 2017 г.) в современных условиях (табл. 2). Респондентам был задан вопрос: «По вашему мнению, в чем может выражаться результативная деятельность управленческих кадров региональных органов власти?». Экспертные оценки распределены по трем группам: максимальный балл (4 и 5), средний (3) и минимальный балл (1 и 2).

Таблица 2 – Распределение экспертных оценок

Варианты ответов	Количество человек, в %		
	Максимальный балл	Средний балл	Минимальный балл
Правильная постановка стратегических целей	81,3	13,5	5,2
Принятие обоснованных управленческих решений в интересах граждан	81,2	12,5	6,3
Эффективный контроль и мотивация исполнителей	71,8	21,9	6,3
Улучшение качества жизни населения	69,8	24	6,2
Создание комфортных условий для ведения бизнеса	63,9	26,8	9,2
Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения	63,1	27,4	9,5
Успешное сочетание процессно-проектного управления	62,5	26	11,5
Развитие благоприятной среды проживания	61,7	25,5	12,7

Полученные результаты подтверждают, что гражданин все большей мере начинает рассматриваться представителями регионального управления как главный потребитель государственных (муниципальных) услуг в форме электронно-сетевых общественных благ, т. е. обозначается запрос на переход к «менеджменту публичных ценностей», который, по сути, формирует концепцию открытого электронного правительства. Электронно-сетевые общественные блага обладают одновременно свойствами как общественных, так и сетевых благ. К свойствам сетевых благ относятся: комплементарность, совместимость, стандартность, эффект масштаба, сетевые экстерналии, эффекты ловушки, мультипликативные сетевые эффекты [9, с. 213].

В октябре 2017 г. компания «Эрнст энд Янг» опубликовала первый пилотный «Рейтинг удовлетворенности цифровыми услугами в крупных городах мира» (табл. 3). Исследование охватывает 11 городов, опрошено не менее 300 человек в каждом городе, всего 3317 активных пользователей различных цифровых сервисов [10].

Таблица 3 – Рейтинг удовлетворенности цифровыми услугами в крупных городах мира

Общий рейтинг	Город	Транспортные услуги	Информационные сервисы	Услуги ЖКХ	Госуслуги	Доступ к публичной сети Wi-Fi	Фин-техуслуги
1	Нью-Дели	1	1	1	2	1	1
2	Лондон	2	5	2	5	2	2
3	Москва	3	2	3	1	3	5
4	Гонконг	5	3	4	3	5	3
5	Сингапур	4	4	6	4	7	4
6	Астана	7	6	11	6	8	7
7	Сидней	6	9	8	7	9	8
8	Нью-Йорк	8	8	10	9	6	9
9	Веллингтон	9	10	5	10	4	10
10	Йоханнесбург	11	11	9	11	10	6
11	Оттава	10	7	7	8	11	11

Москва заняла первое место по уровню удовлетворенности населения госуслугами, второе – по информационным сервисам и третье – по муниципальным и городским цифровым услугам и сервисам. По словам Александра Ивлева, управляющего партнера российского филиала «Эрнст энд Янг», Россия заслуженно находится в авангарде стран, развивающих цифровой документооборот и цифровые госуслуги и сервисы.

Потребителями государственных услуг выступает неопределенный круг лиц, относящихся к разным социальным группам. Стремительное развитие и внедрение в региональное управление информационно-коммуникационных технологий не только открывает новые возможности, но и служит причиной новых вызовов и завышенных ожиданий со стороны граждан – потребителей государственных услуг. Учесть и систематизировать потребности в цифровых услугах всего круга потребителей практически невозможно, а измерить уровень их удовлетворенности можно статистическими экспертными методами. Это создает возможности для разного рода волонтаристских решений и спекуляций, которые не ведут к ожидаемому прогрессу.

В рамках нашего авторского исследования (массовый опрос населения в трех крупных городах Белгородской области, N = 550) населению было предложено ответить на вопрос: «Считаете ли вы, что органы власти решают ваши жизненно важные проблемы?» (табл. 4).

Таблица 4 – Распределение ответов населения

Варианты ответа	Количество человек, в %			
	Губкин	Белгород	Старый Оскол	Итого
Да, считаю, что органы власти благополучно справляются с решением моих жизненно важных проблем	13,5	18,3	0,0	13,2
Да, но считаю, что органы власти решают лишь незначительную часть моих жизненно важных проблем	30,8	23,5	20,0	27,0
Нет, органы власти не озабочены решением моих жизненно важных проблем	28,1	28,1	38,5	29,5
Я самостоятельно решаю свои жизненно важные проблемы	27,7	30,1	41,5	30,3

Так, 13,2 % респондентов положительно отреагировали на вопрос о деятельности региональных органов власти, направленной на решение существующих задач. Результаты проведенного исследования подтверждают отклонение от выражения эффективности деятельности. Таким образом, экзистенциальные цели и нормы, присущие государственной службе как социальному институту, в лучшем случае декларируются, но не применяются инструментально.

По результатам экспертного опроса, к основным деструктивным факторам, препятствующим результативной деятельности региональных органов власти, респонденты отнесли: отсутствие мотивации к результативной деятельности; неработающую систему ответственности за принятие управленческих решений; имитацию «бурной деятельности». Такое распределение ответов среди экспертов связано с характером «провинциальных» регионов, где готовность к поиску новых моделей управления меньше в силу отсутствия ресурсов, что, возможно, дает почву для имитирования решений и действий.

Следует отметить, что установление контроля над достижением результатов, без общественного (гражданского) контроля, в рамках первого масштабного опыта по практическому применению методов менеджмента качества (этап российской административной реформы) «укоренило» административно-командную модель управления. Так, наличие деструкций в организационно-технологической составляющей объясняется следующим: внедрение принципов и процедур управления по результатам и ключевых показателей эффективности воспринято российской государственной администрацией не как фокусировка процессов и профессиональной деятельности на интересы «конечных потребителей» (граждан), а как «фаворитное усиление» вертикальной системы подотчетности.

Исходя из иллюстрации данных социологической диагностики, мы сделали вывод об объективной необходимости разработки механизма, способствующего системному нивелированию влияния деструктивных факторов в управленческой практике регионального управления. Под механизмом системного противодействия деструктивным факторам в практике регионального управления понимается социально ориентированная и легитимная целостная совокупность принципов, ресурсов, технологий, направленных на устранение противоречий между корпоративными и общесоциальными интересами.

Таким механизмом может стать актуальная эволюционная форма – «умное» региональное правительство. Идею «умного правительства» (Smart Government) представили в 2011–2012 гг. мировые эксперты, в том числе компания Gartner. В рамках этой парадигмы развития первоначально формируется электронное правительство, которое эволюционирует в открытое электронное правительство для информационного общества, а затем – в «умное правительство» для «умного общества». Исследование «умного общества» ведется с 2006 г., ряд европейских институтов образовал исследовательский консорциум [11], поддержанный грантом Европейской Комиссии. «Умное правительство» представляет собой реализацию комплекса бизнес-процессов, поддерживаемых информационными технологиями. Разработка позволяет информации беспрепятственно протекать между государственными учреждениями и программами и обладает интуитивно понятным интерфейсом для предоставления высококачественного обслуживания гражданам по всем государственным программам во всех областях деятельности. Технологии «умного правительства» объединяют информационные, потребительские и операционные технологии для планирования, управления и деятельности всех предметных областей, сфер и юрисдикций, а также формирования устойчивых общественных ценностей.

Следовательно, переход к «умному» региональному правительству необходим для укрепления связи между органами управления региона и населением, а также для усиления подотчетности, что можно обеспечить через следующие действия:

– вовлечение граждан в региональное управление: ведомства должны привлекать общественность к разработке решений через широкое распространение знаний и участие общественности в деятельности органов управления;

– поддержание прозрачности информации государства: учреждения обязаны выкладывать информацию о своих решениях и деятельности в интернет, на сайты и форумы, доступные общественности;

– сотрудничество между региональными органами управления для совместной реализации государственных функций и предоставления гражданам услуг более высокого качества: учреждения должны использовать инновационные цифровые инструменты и системы для сотрудничества друг с другом и коллективной работы на всех уровнях государственной власти.

Ссылки:

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента РФ МК-23.2019.6 «"Умный регион" как междисциплинарный концепт устойчивого пространственного развития».
2. Пугачев В.П. Деструктивная деятельность в государственном управлении: теоретико-методологический аспект // Вестник Московского университета. 2014. № 3. С. 3–22.
3. Комлев Н.Г. Словарь иностранных слов. М., 2006. 669 с.
4. Заявление VI Общероссийского гражданского форума [Электронный ресурс] // Общероссийский гражданский форум : вебсайт. URL: https://civil-forum.ru/news/zayavlenie-vi-obshcherossiyskogo-grazhdanskogo-foruma.html?sphrase_id=7408 (дата обращения: 06.01.2020).
5. Программа форума 15–17 января 2019. Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды [Электронный ресурс] // Гайдаровский форум. URL: https://gaidarforum.ru/upload/iblock/19d/Programma_GF_2019.pdf (дата обращения: 06.01.2020).
6. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность / под науч. ред. и с предисл. В.А. Конявского. М., 2019. 724 с.; Новек Б. Умные граждане – умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления / пер. с англ. под ред. А.В. Клименко. М., 2016. 503 с.
7. Основы цифровой экономики: учебное пособие / коллектив авторов; под ред. М.И. Столбова, Е.А. Бренделеевой. М., 2018. С. 207.

8. Департамент по экономическим и социальным вопросам. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества [Электронный ресурс] // пер. с англ. И. Чураков и др. Нью-Йорк, 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (дата обращения: 15.11.2019).
9. Основы цифровой экономики: учебное пособие. С. 213.
10. Рейтинг удовлетворенности цифровыми услугами в крупных городах мира, октябрь 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-digital-city-survey/%24FILE/EY-digital-city-survey.pdf> (дата обращения: 15.11.2019).
11. When People Meet Machines to Build a Smarter Society [Электронный ресурс] // Smart Society Project : вебсайт. URL: <http://www.smart-society-project.eu/> (дата обращения: 06.01.2020).

References:

- Akatkin, YuM, Yasinovskaya, ED & Konyavsky, VA (ed and intr.) 2019, Digital Transformation of State Administration. Datacentericity and Semantic Interoperability, Moscow, 724 p., (in Russian).
- Churakov, I et al. (trans.) 2018, UN Research: E-government 2018. E-government Application for Forming Sustainable and Flexible Society, UN Department for Economic and Social Affairs, New-York, USA, viewed 15 November 2019, <<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf>>, (in Russian).
- Ernst & Young LLC 2017, Digital Services Satisfaction Ranking of Big Cities of the World, October 2017, viewed 15 November 2019, <<https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-digital-city-survey/%24FILE/EY-digital-city-survey.pdf>>, 2 p., (in Russian).
- Gaidar Forum 2019, Programme of the Forum January 15-17, 2019. Russia and the World: National Goals and Global Trends, assessed 6 January 2020, <https://gaidarforum.ru/upload/iblock/19d/Programma_GF_2019.pdf>, 68 p., (in Russian).
- Komlev, NG 2006, Dictionary of Foreign Words, Moscow, 669 p., (in Russian).
- Noveck, B & Klimenko, AB (ed) 2016, Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing, Moscow, 503 p., (in Russian).
- Pugachov, VP 2014, 'Destructive Activities in Public Administration: the Theoretical-Methodological Aspect', Vestnik Moskovskogo universiteta, no. 3, pp. 3-22, (in Russian).
- Stolbov, MI & Brendeleeva, EA (eds) 2018, Digital Economy Basics: a Study Guide, Moscow, 207 p., (in Russian).

Редактор: Шитикова Ольга Сергеевна
Переводчик: Жбан Екатерина Сергеевна