

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г.П. Сорокина

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Москва, Россия
e-mail: sgalina74@mail.ru

Л.В. Широкова

Гжельский государственный университет, Московская область, Россия
e-mail: lida58@inbox.ru

И.А. Астафьева

Гжельский государственный университет, Московская область, Россия
e-mail: irec@bk.ru

***Аннотация.** Статья посвящена актуальному вопросу внедрения и использования цифровых технологий и их влияния на повышение эффективности государственного управления в разрезе получения ожидаемого результата социальной направленности, ориентированного на интересы конечного потребителя – населения и бизнеса. Цифровизация государственного сектора на разных его уровнях имеет целью улучшение предпринимательской среды, благосостояния жизни граждан, повышение степени их информированности и цифровой грамотности, обеспечения максимальной доступности и достижения высокоуровня качества предоставляемых государственных услуг. **Цель** статьи заключается в рассмотрении процесса цифровизации сферы государственного и муниципального управления, анализе статистических данных, отражающих масштабы и уровень его цифрового развития. Основными **методами** исследования проблемы стали методы сравнительного и факторного анализа, детализации, обобщения.*

***Результаты проведенного исследования:** выполнен анализ внедрения цифровых технологий в сферу государственного и муниципального управления, отражены положительные социальные эффекты, достигнутые благодаря переходу на цифровой формат управления, систематизированы причины, тормозящие данный процесс, предложены меры по минимизации воздействия рассмотренных неблагоприятных факторов, из которых наиболее значимыми являются совершенствование административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, нормативно-правовое и методическое обеспечение взаимодействия информационных систем ведомственного и регионального уровней, повышение цифровой грамотности населения, ликвидация социального неравенства в цифровом пространстве. Направление использования достигнутых результатов: материалы статьи будут интересны научным и практическим работникам, аспирантам и студентам.*

***Ключевые слова:** государственное управление, цифровые технологии, услуги, эффективность.*

***Для цитирования:** Сорокина Г.П., Широкова Л.В., Астафьева И.А. Цифровые технологии как фактор повышения эффективности государственного и муниципального управления // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2019. – № 2. – С. 73-83.*

DIGITAL TECHNOLOGIES AS THE FACTOR OF INCREASING THE EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNMENT

G.P. Sorokina

All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia
e-mail: sgalina74@mail.ru

L.V. Shirokova

Gzhel State University, Moscow region, Russia,
e-mail: lida58@inbox.ru

I.A. Astafieva

Gzhel State University, Moscow region, Russia,
e-mail:

Abstract. The Article is devoted to the topical issue of the introduction and use of digital technologies and their impact on improving the efficiency of public administration in the context of obtaining the expected result of social orientation, focused on the interests of the end user – the population and business. Digitalization of the public sector at its various levels is aimed at improving the business environment, the well-being of citizens, raising their awareness and digital literacy, ensuring maximum accessibility and achieving a high level of quality of public services. The article deals with the negative factors that prevent the implementation of an intensive process of digitalization, and, consequently, improve the efficiency of public administration. The purpose of this article is to review the process of digitalization of the sphere of state and municipal management, the analysis of statistical, reflecting the scope and scale of its digital development, to identify aspects that negatively affect the quality of services provided by the authorities. The methods of comparative and factor analysis, synthesis and generalization became the main methods of the problem research. The results: the analysis of the introduction of digital technologies in the sphere of state and municipal administration, reflected the positive social effects achieved through the transition to the digital format of management, systematized reasons hindering this process, proposed measures to minimize the impact of the considered adverse factors, of which the most significant are the improvement of administrative regulations and standards for the provision of state and municipal services, legal and methodological support for the interaction of information systems at the departmental and regional levels, increasing digital literacy of the population, the elimination of social inequality in the digital space. Direction of using the achieved results: the materials of the article will be of interest to researchers and practitioners, graduate students and students.

Keywords: public administration, digital technologies, services, efficiency.

Cite as: Sorokina G.P., Shirokova L.V., Astafeva I.A. (2019) [Digital technologies as a factor in increasing the efficiency of state and municipal government]. *Intellekt. Innovatsi. Investitsii* [Intellect. Innovation. Investments]. Vol. 2, p. 73-83.

Введение

Серьезные изменения экономики в сторону ее цифровизации наблюдаются во всех странах мира. По определению Всемирного Банка цифровые преобразования – это «новая парадигма ускоренного экономического развития». Глобальные тенденции роста уровня цифровизации всех сфер жизни определяются следующим:

– сформирована инфраструктура цифровой экономики, успешно реализованы стратегические планы построения национальных широкополосных сетей на принципах частно-государственного партнерства в большинстве стран мира (сегодня возможность пользоваться широкополосным доступом имеют 84% жителей Земли) [4];

– переход развитых и развивающихся стран к этапу регулирования и развития цифровой среды, ориентированному на повышение эффективности прикладного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и цифровизацию всех сторон жизни государства, бизнеса и социума.

Глобальный институт McKinsey, анализируя достигнутые результаты за счет цифровых технологий, прогнозирует к 2025 году увеличение ВВП Китая до 22%. В США предполагаемый прирост стоимости обозначен в размере 1,6–2,2 трлн долл. А потенциальный экономический эффект цифрового развития России позволит поднять ВВП страны на 4,1–8,9 трлн руб. (в ценах 2015 года), что составит от 19 до 34% общего ожидаемого роста ВВП [11].

Цифровизация в России

Текущее состояние российской экономики уже позволяет отметить положительные сдвиги в об-

ласти цифровизации. Согласно данным компании J'son & Partners Consulting по количеству пользователей интернета Россия занимает первое место в Европе и четвертое – в мире по числу пользователей фиксированного широкополосного Интернета (ШПИД). За 2015 год число пользователей в России выросло на 2 процента и составило 30,3 миллиона пользователей. Больше, чем в России, ШПИД-пользователей только в Китае, США и Японии.¹ На июль 2017 года смартфонами владело 60% российского населения, это больше, чем в Бразилии, Индии и странах Восточной Европы [10]. В международном рейтинге цифровых технологий в 2018 году Россия занимает двадцатое место среди двадцати двух стран-участников, опережая Бразилию (21 место) и Италию (22 место), тройку лидеров среди участников рейтинга составили Норвегия, США и Финляндия. Данный рейтинг измеряет социальную эксплуатацию цифровых технологий по 36 показателям и по трем основным секторам – частные компании, госсектор и личное использование граждан.²

Однако пока существует серьезный отрыв от мировых лидеров. Об этом свидетельствует документ «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»³, согласно которому Россия, занимая 41-е место по готовности к цифровой экономике (индекс

¹ Российская газета 08.02.2016 № 6893 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: rg.ru (дата обращения: 20.10.2018).

² РИА Новости, 06.06.2018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/technology/20180606/1522187860.html> (дата обращения: 07.11.2018).

³ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 07.11.2018).

сетевой готовности NRI), находится в середине второй группы стран (догоняющей) по индексу цифровой экономики и общества (I-DESI).

Если обратиться к сущности цифровизации, то этот процесс можно охарактеризовать активным внедрением и практическим использованием цифровых технологий сбора, хранения, обработки, преобразования и передачи информации во всех сферах человеческой деятельности [1]. Обширная цифровизация различных аспектов функционирования экономики и жизнедеятельности человека способствует радикальному изменению природы и объемов данных о социально-экономических явлениях, трансформации практики их использования. Цифровое развитие направлено на организацию максимально персонализированного взаимодействия по цифровым каналам связи в условиях, когда все многоканальные коммуникации объединены вокруг пользователя. Такой формат управления охватывает людей, бизнес, государство и предполагает глобальную масштабируемость и актуальность для всех областей жизни.

В Программе «Цифровая экономика Российской Федерации» и в системообразующем документе «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» от 29 сентября 2018 года обозначены приоритеты деятельности государственных органов управления по обеспечению прорывного научно-технологического развития страны на основе цифровых технологий. Цифровизация рассматривается как ключевой фактор производства во всех сферах социально-экономической деятельности, способствующий повышению конкурентоспособности страны, качественному преобразованию жизни граждан, обеспечивающий экономический рост и национальный суверенитет.

Применение цифровых технологий в сфере государственного и муниципального управления

Принятие основополагающих документов и последовательно проводимая органами власти политика цифровой трансформации в первую очередь серьезно затронула сектор государственного и муниципального управления. Перевод всех социально значимых сфер в режим цифровизации открывает новые возможности:

- улучшение онлайн-доступа к цифровым товарам и услугам для всех граждан;
- создание условий для автоматизации процессов подготовки всех решений и документов по запросам пользователей;
- обеспечение открытости и прозрачности деятельности органов власти;
- значительное снижение уровня коррупции.

Вектором взаимодействия государства и субъектов управления становится вектор электронного взаимодействия. Развитие цифровых технологий

и цифровых платформ позволяет обеспечить сокращение временных и административных затрат при предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществление контрольно-надзорных функций, совершенствование внутри функциональных связей государственных и муниципальных органов. Благодаря распространению цифровых технологий и платформенных решений значительно улучшаются показатели качества и скорости обслуживания граждан и бизнеса, растет уровень доступности, технологичность государственных услуг, надежность их результата.

Сферы реализации цифровой экономики растут год от года. Так, например, в России уже созданы и активно работают многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг. Всего в центрах «Мои документы» предоставляются 29 услуг федерального уровня и 100–150 региональных и муниципальных услуг, в основном, в сфере социального обеспечения. На 1 января 2018 года создано 2777 многофункциональных центров и 10 558 небольших офисов в малонаселенных пунктах. Услугами МФЦ охвачено 96 % населения.⁴

С 2009 года работает Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг/функций» (ЕПГУ) как ресурс, ориентированный на информирование населения и юридических лиц о государственных и муниципальных услугах, функциях, включая электронные функции, выполняемые федеральными и муниципальными ведомствами. Портал предоставляет возможность:

- узнать информацию о государственных и муниципальных услугах;
- заказать госуслуги в электронной форме;
- подать заявления о внесении изменений в личные данные;
- записаться на приём в ведомство;
- оплатить любым электронным способом штрафы Госавтоинспекции, судебные и налоговые задолженности, госпошлины, услуги ЖКХ;
- оценить качество предоставления госуслуг.

В настоящее время на ЕПГУ зарегистрировано уже 64,6 млн человек. По данным ведомства за 2017 год через портал и приложения было оказано 1,3 млрд услуг, совершено 25,7 млн успешных платежей на 30,3 млрд рублей, 303,4 млн запусков мобильного приложения. Эти цифры более чем втрое превышают показатели за аналогичный период 2016 года. Столь активный рост числа пользователей инициировано сверху, с 1 января 2017 года при оплате госпошлин и госуслуг через портал ЕПГУ введена скидка в 30%.⁵

⁴ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: government.ru (дата обращения: 05.11.2018).

⁵ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: gosuslugi.ru (дата обращения: 07.11.2018).

Работает портал «Открытые данные России» – инструмент реализации государственной политики в области открытых данных, которому отводится роль ядра экосистемы открытых данных Российской Федерации. На портале сосредоточены наиболее актуальные сведения об открытых данных федеральных и региональных органов власти и иных организаций, размещаются документированные наборы данных, ссылки и метаданные опубликованных наборов данных, информация о созданных на основе открытых данных программных продуктах и информационных услугах. Здесь же публикуются нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность государственных органов по раскрытию данных, методические и публицистические ресурсы. На портале реализованы коммуникационные интерфейсы для взаимодействия с организациями, выступающими в качестве владельцев социально-значимой информации. Количество наборов открытых данных – 21616 (8696 федеральный уровень, 9626 региональный уровень, 3294 муниципальный уровень), количество активных организаций – 976; количество публикаторов – 1879 (федеральных – 952, региональных – 139, муниципальных – 733, др. – 56); количество зарегистрированных пользователей – 7715; количество запросов на открытые данные – 422; количество созданных материалов – 22466⁶.

Функционирующая государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) характеризуется 92305 зарегистрированными организациями, 1391616 многоквартирными домами, 18 278 565 жилыми домами. Согласно оценкам Минстроя, на начало 2018 года ежегодный объем платежей за коммунальные услуги только со стороны граждан составил порядка 4,1 трлн руб.; число пользователей ГИС ЖКХ уже превышает 1,5 млн человек. Всего через ГИС ЖКХ проведено свыше 980 млн платежей, в том числе платежи со стороны физических лиц 50 тыс. операций по оплате коммунальных услуг на 135 млн руб.⁷

Электронное правительство выступает единой системой межведомственного электронного взаимодействия органов власти. Общее количество транзакций в ней достигло 20 млрд. в год. Деятельность электронного правительства уже сэкономила гражданам нашей страны более 100 миллионов часов. В процесс вовлечены все 85 субъектов РФ, более 23 тысяч муниципалитетов, число пользователей на уровне ведомств и учреждений превышает

⁶ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Data.gov.ru (дата обращения: 07.11.2018).

⁷ Бытовые цифровые. Как граждан приучают платить за услуги ЖКХ онлайн. Еженедельный «Ъ». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: kommersant.ru (дата обращения: 19.10.2018).

8,5 тысяч, в 2017 году количество транзакций достигло 2,2 миллиардов в год⁸.

Переход к полноценному цифровому правительству требует построения государственной инфраструктуры совместного использования, запуска единой государственной облачной платформы для предоставления услуг, которая позволит повысить качество и защищенность взаимодействия между ведомствами, обеспечить финансовую экономию за счет отказа от создания дублирующих инфраструктур в отдельных ведомствах или регионах [3].

Обратимся к информации, размещенной в таблицах 1–4, которая характеризует онлайн-взаимодействие населения и организаций с органами государственной власти и местного самоуправления. [2]

По показателям получения информации через официальные веб-сайты и действующие порталы государственных и муниципальных услуг и обратной связи за период 2016–2017 гг. наблюдается положительная динамика.

Таблица 1. Цели онлайн-взаимодействия населения с органами государственной власти и местного самоуправления (в процентах от численности населения в возрасте 15–72 лет, получившего государственные и муниципальные услуги)

Показатель	2016 г.	2017 г.	Абс. прирост
Получение информации через официальные веб-сайты и порталы государственных и муниципальных услуг	66,8	69,3	2,5
Запись на приём через интернет (например, портал)	50,6	57,5	6,9
Осуществление обязательных платежей в режиме реального времени через Интернет	35,9	40,2	4,3
Скачивание типовых форм для заполнения	27,0	30,8	3,8
Отправка заполненных форм и других документов в электронном виде	24,2	28,6	4,4
Получение результатов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (например, в личный кабинет/ на сайте услуг)	19,3	21,4	2,1
Получение уведомлений порталов и услуг на электронную почту и СМС	15,0	17,3	2,3

⁸ Электронное правительство – Правительство России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: government.ru (дата обращения: 19.10.2018).

Согласно представленной в таблице 1 информации, в 2017 году по сравнению с 2016 годом показатель онлайн-взаимодействия населения с органами власти «отправка заполненных форм и других документов в электронном виде» увеличился на 4,4 п.п. Показатель «запись на прием

через интернет» в различные инстанции по сравнению с 2016 годом вырос на 6,9 п.п., а показатель «получение информации через официальные веб-сайты и порталы государственных и муниципальных услуг» показал рост на 2,5 п.п. в абсолютном значении.

Таблица 2. Использование Интернета организациями для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления (в процентах от общего числа организаций предпринимательского сектора)

Показатель	2016 г.	2017 г.	Абс. прирост
Получение бланков форм (например, статистической / налоговой отчетности)	69,5	69,6	0,1
Предоставление заполненных форм	69,4	69,4	0
Получение информации о деятельности органов власти и управления	57,7	58,8	1,1
Получение государственных и муниципальных услуг в электронном виде (без использования бумажного документооборота)	36,3	38,3	2,0
Участие в государственных закупках	28,7	26,9	-1,8

Информация таблицы 2 говорит о том, что в целом показатели взаимодействия организаций с органами государственной власти и местного самоуправления через интернет выросли. Так, показатель «получение государственных и муниципальных услуг в электронном виде» характеризуется абсолютным приростом в 2,0 п.п., показатель «получение информации о деятельности органов власти и управления» подрос на 1,1 п.п.

Показательно, что потребители государственных и муниципальных услуг теперь могут дать оценку деятельности органов власти. С помощью обратной связи руководящие органы теперь могут реагировать на ожидания потребителей услуг. В таблицах 3–4 представлены оценочные данные со стороны граждан и бизнеса, характеризующие удовлетворенность полученными госуслугами.

Таблица 3. Оценка населением качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (в процентах от численности населения в возрасте 15–72 лет, получившего услуги)

Показатель	2016 г.	2017 г.	Абс. прирост
Полностью удовлетворены	66,2	70,5	4,3
Частично удовлетворены	32,4	28,4	- 4,0
Не удовлетворены	1,4	1,1	- 0,3

По данным таблиц 3–4 можно судить о неоднозначной оценке качества предоставляемых госу-

дарственных и муниципальных услуг гражданами и представителями бизнеса.

Таблица 4. Оценка организациями качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (в процентах от общего числа организаций предпринимательского сектора)

Показатель	2015 г.	2016 г.	Абс. прирост
Полностью удовлетворены	32,0	34,0	2,0
Частично удовлетворены	45,0	43,0	-2,0
Не удовлетворены	1,0	2,0	-1,0
Затруднились ответить	22,0	21,0	-1,0

Показатель полной удовлетворенности у населения и бизнеса в 2017 году по сравнению с 2016 годом вырос на 4,3 и 2,0 п.п. соответственно. Однако есть граждане, которые «частично удовлетворены» и «не удовлетворены» качеством услуг. По данным исследования их меньше, чем удовлетворенных полностью, и показатели эти снижаются в 2017 году по сравнению с 2016 годом, что является положительной тенденцией [2], но в целом можно от-

метить, что органам власти есть над чем работать.

В организациях социальной сферы, и об этом нужно сказать отдельно, так как речь идет о ведомственных организациях министерств и ведомств различных уровней власти, также наблюдаются положительные сдвиги в использовании цифровых технологий. В таблице 5 отражена информация по внедренным цифровым технологиям в социальной сфере.

Таблица 5. Цифровизация организаций социальной сферы по видам деятельности, 2016 г. (в процентах от общего числа организаций)

Вид деятельности социальной сферы	Организации, использовавшие цифровые технологии:			
	серверы	интернет	веб-сайт	«облачные сервисы»
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	59,9	96,1	64,9	26,7
Высшее образование	73,8	96,7	80,9	36,0
Деятельность библиотек, архивов, учреждений клубного типа	19,4	79,1	28,9	12,9
Деятельность музеев, охрана исторических мест и зданий	28,1	92,4	55,2	19,5

Как видно из данных таблицы 5, на 2016 год в организациях здравоохранения и предоставления социальных услуг количество использовавших интернет составил 96,1 процент от общего числа организаций, среди музеев этот показатель составил 92,4 процент, а среди библиотек, архивов и учреждений клубного типа – 79,1 процент. В здравоохранении и социальных службах веб-сайты имеют 64,9 процентов организаций от их общего количества, среди музеев и организаций по охране исторических мест – 55,2 процента, а по библиотекам этот процент составил 28,9 процента. Облачные сервисы в социальной сфере применяются менее активно, самый большой процент таких организаций (36 %) в сфере высшего образования [2].

Все достигнутые успехи в целом позволяют делать выводы о росте эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти, учитывая, что наиболее значимым достижением яв-

ляются полученные социальные результаты, которые сопряжены с ростом качества жизни граждан, улучшением среды для развития коммерческих и некоммерческих организаций, и обеспечением условий более продуктивной деятельности самого объекта управления. В данном случае речь идет о социальной эффективности.

Как правило, при оценке эффективности любого мероприятия/проекта, полученные результаты сопоставляют с использованными ресурсами (материальными, человеческими, организационными, информационными и т.д.). К примеру, с началом реализации плана мероприятий в рамках административной реформы государственной сферы деятельности в 2006–2010 годах, наблюдалась тенденция к увеличению затрат, в частности, существенно возросла численность госслужащих, что можно отследить по данным таблицы 6.

Таблица 6. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления РФ, тысяч человек⁹

Год	В госорганах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований РФ	В госорганах субъектов РФ	В госорганах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных
2006	1577,2	241,5	507,2
2007	1623,9	263,6	521,6

⁹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа www.gks.ru: (дата обращения: 24.01.2019).

Год	В госорганах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований РФ	В госорганах субъектов РФ	В госорганах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных
2008	1670,8	291,8	524,3
2009	1674,8	283,6	513,1
2010	1648,4	272,6	507,0
2011	1603,7	265,9	501,9
2012	1572,2	262,1	496,7
2013	1548,1	264,7	490,1
2014	2211,9*	264,3	493,3
2015	2176,4	261,9	480,4
2016	2146,3	259,3	477,2

*С 2014 г. включена численность территориальных органов МВД России

Однако, начиная с периода 2010 года, изменения наметились в сторону уменьшения количества работников, охваченных всеми ветвями власти. Такое снижение связано, прежде всего, с принятием Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 года № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов», а также ряда документов федерального и регионального значения, направленных на оптимизацию государственных расходов и численности госслужащих.

На современном этапе, когда идет укрепление основ «государственного управления нового типа», актуальным является выработка новой стратегии взаимоотношений между государством и обществом, ориентированных на диалог и партнерство. Система функционирования органов власти в отличие от коммерческих структур нацелена на удовлетворение потребностей граждан, повышение качества исполняемых функций и предоставляемых услуг. При этом при определении «эффективности деятельности государственных органов власти и госслужащих методы оценки по затратам практически не применяются и постепенно вытесняются методами оценки по результатам. В данном случае результат управления может выражаться не только прибылью, но и выступать в формах, которые сложно оценить в соотношении с затраченными ресурсами» [6]. В этой связи, на наш взгляд, целесообразно говорить об эффективности, которая выражается через оценку качества обслуживания граждан, уровня доступности заявленных услуг, уменьшения административных барьеров для населения и бизнеса. При этом необходимым условием эффективного управления по результатам является приведение в соответствие целей, форм и способов управленческого воздействия потребностям социальной системы.

Причины, тормозящие процесс цифровизации сферы государственного и муниципального управления

На сегодняшний день в управленческой практи-

ке госструктур имеют место негативные моменты в ходе осуществления масштабного проекта цифровизации. В первую очередь это те самые административные барьеры, которые мешают полноценной реализации интересов граждан и представителей бизнеса. Результаты анализа позволяют назвать следующие их проявления:

- излишние временные затраты;
- излишние материальные затраты, при том, что объекты социальной сферы испытывают недостаток финансирования на нужды цифровизации;
- недостаточная информированность потребителей о получаемой услуге;
- отсутствие комфортных условий в местах предоставления услуг;
- низкая культура обслуживания граждан» [8];
- «разнородные и несогласованные форматы ведомственных цифровых данных и отчетных документов» [5];
- недостаточный уровень обеспеченности информационно-коммуникационной инфраструктурой передачи, обработки и хранения данных в малонаселенных и отдаленных российских поселениях (сохранение цифрового неравенства);
- сопротивление федеральных органов власти и их подведомственных организаций раскрытию данных;
- наличие дублирующих инфраструктур в отдельных ведомствах или регионах.

В большей степени эти проблемы связаны не с системным, а фрагментарным и поэтапным распространением информационно-телекоммуникационных технологий на уровне органов государственной власти и местного самоуправления. Так, например, всего 10 процентов муниципальных образований отвечают установленным в фундаментальном законодательстве Российской Федерации требованиям по уровню цифровизации.¹⁰ Из-за это-

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. N 1632-р Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/>.

го снижена зона цифровых контактов потребителей и производителей госуслуг.

Но нельзя все неудачи списывать на недоработки госсектора.

Существенным фактором непроизводительного внедрения цифровых технологий является недостаточная грамотность населения в цифровом пространстве. По данным международного исследования компетенций взрослого населения – PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) российские граждане обладают низкими показателями ИКТ-грамотности, что серьезно затрудняет процесс использования коммуникационных инструментов и замедляет динамику интеграции цифровых технологий в гражданское общество [7].

Цифровая грамотность – это базовый набор знаний, навыков и установок, позволяющий человеку эффективно решать задачи в цифровой среде. Для того чтобы оценить ситуацию с цифровой гра-

мотностью российского населения аналитический центр НАФИ провел исследование [9], применив комплексный подход, предложенный в апреле 2017 года в рамках Саммита G20. Результаты получены на основе всероссийского репрезентативного опроса 1600 человек старше 18 лет, проведенного в конце прошлого года. Индекс интегрального показателя цифровой грамотности российского населения составил 51,6 п.п. из 100 возможных.

Чтобы дать глубокий и разносторонний анализ ситуации, специалисты выделили пять основных компонентов цифровой компетентности: информационная, компьютерная, коммуникативная грамотность, медиаграмотность и отношение к инновациям. Каждый из пяти элементов, в свою очередь, рассматривался с точки зрения трех аспектов: когнитивного (знания), технического (навыки) и этического (установки). Описание и полученные в ходе исследования значения субиндексов представлены в таблице 7.

Таблица 7. Состав, описание и значение составляющих индекса цифровой грамотности российского населения [9]

Субиндекс	Описание	Значение
Индекс информационной грамотности	Знание: понимание роли информации и степени ее влияния на жизнь человека, Навыки: умение искать и находить информацию в разных источниках, Установки: понимание пользы и вреда информации	54 п.п.
Индекс компьютерной грамотности	Знание: понимание технических составляющих компьютера и принципов их взаимодействия, Навыки: легкость в использовании цифровых устройств вне зависимости от платформы/интерфейса, Установки: понимание «предназначения» компьютера и целей его использования	46 п.п.
Индекс медиаграмотности	Знание: понимание многообразия источников информации, форм и каналов ее распространения, Навыки: умение искать в разных ресурсах, проверять их полноту и достоверность, Установки: критичное отношение к информационным сообщениям, новостям, материалам	65 п.п.
Индекс коммуникативной грамотности	Знание: понимание отличия цифровых коммуникаций от живого общения, Навыки: умение использовать современные средства коммуникаций (социальные сети, мессенджеры), Установки: осознание наличия особой этики и норм общения в цифровом пространстве	46 п.п.
Индекс отношения к инновациям	Знание: понимание технологических трендов, Навыки: готовность работать с инновационными технологиями, Установки: понимание пользы технологических инноваций, как для общества, так и для себя лично	47 п.п.

Индексом информационной грамотности оценивались такие навыки, как понимание роли информации и степени ее влияния, умение осуществлять сбор, структурирование и анализ данных. Большинство респондентов (81%) считает, что искать информацию с помощью Интернета легко, но около половины, а точнее 45% опрошенных отметили, что не задумываются о пользе полученной информации.

Исследование компьютерной грамотности показало, что 78% россиян считают работу на компью-

тере естественным, повседневным процессом, но немногие могут оценить технические параметры компьютера, и основным продуктивным атрибутом является для них удобство пользования. Навыки информационной безопасности практически отсутствуют, более трети опрошенных респондентов не используют антивирусные программы, а более 20% совершают платежные операции с помощью открытых Wi-Fi-сетей.

В рамках показателя медиаграмотности выяснилось, что практически половина пользователей не

проверяет информацию, не сопоставляет данные, полученные в разных СМИ, доверяясь им.

По критерию коммуникативной грамотности исследование показало, три четверти опрошенных участвуют в коммуникациях, но 42% респондентов редко анализируют позицию своего собеседника в интернете. Однако 76% респондентов считают, что при общении в интернете должны соблюдаться нормы этики также как и в реальной жизни.

Результаты опроса по индексу отношения к технологическим инновациям показал, что 36% респондентов отличаются инновационностью, стараются быть в курсе новинок в сфере технологий, а треть отметили трудности в освоении новинок, и особенно это свойственно представителям старшего поколения. Положительное отношение к инновациям способствует личному развитию в сфере цифровых компетенций. Такие граждане следят за мировыми технологическими трендами, отличаются умением в пользовании технологическими новинками (гаджетами, приложениями), согласны с важностью цифровизации для дальнейшего развития общества.

Таким образом, цифровая грамотность россиян находится на среднем уровне (51,6 п.п. из 100 возможных), уровень цифровой грамотности рассчитывался как среднее значение всех пяти составляющих.

В целом старшее поколение – граждане 55 лет и старше – отличилось низким уровнем цифровой грамотности (28 п.п.). Представителей молодежной среды в возрасте 18–24 года отличает высокий показатель – 77 п.п. К группе с низкими показателями ИКТ-грамотности относятся также сельские жители (49 п.п.) из-за слабо развитой цифровой инфраструктуры и люди с низким уровнем образования (36 п.п.).

Неутешительный вывод: в цифровой среде увереннее всего чувствуют себя молодые люди до 25 лет, а у людей старше 45–50 лет наблюдается значительный спад компетенций, определяющих эффективное использование современных технологий, сервисов и инструментария цифровой экономики. Данное расхождение эффективнее всего может нейтрализоваться развитием института цифровых кураторов, профессиональный стандарт на данную профессию утверждён Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в октябре 2018 года. Новая профессия позволяет использовать уверенное владение ИКТ-компетенциями молодежи для обучения и консультирования граждан старшей возрастной группы в области цифровых технологий.

Заключение

Результаты исследования формируют основу для объективной оценки текущей фазы наполнения организационно-управленческой деятельности органов власти цифровыми технологиями и позволяют определить направления дальнейшей цифровой трансформации данной сферы с учетом сложившихся обстоятельств. Оценивая ситуацию, можно предложить следующие меры по минимизации воздействия негативных факторов на процесс цифровизации в сфере государственного и муниципального управления, и тем самым повысить уровень его эффективности:

- снижение административных барьеров;
- совершенствование административных регламентов, стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, обязательных для исполнения;
- развитие механизмов анализа текущей практики предоставления услуг, как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления и контроля качества со стороны потребителей и общественных организаций;
- повышение ИКТ-грамотности населения на базе различных социальных институтов, в том числе через методическую поддержку и разработку эффективных программ для различных категорий граждан;
- ликвидация социального неравенства в цифровом пространстве;
- нормативно-правовое обеспечение технологий «горизонтального» взаимодействия существующих информационных систем ведомственного и регионального уровня;
- развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры сетей связи, а также инфраструктуры хранения и обработки данных;
- подготовка высококвалифицированных специалистов в области эксплуатации элементов цифровой инфраструктуры;
- снижение угроз информационной безопасности на основе формирования культуры защиты данных у большинства участников процесса цифровизации и разработки соответствующего инструментария.

В виду актуальности темы интерес для дальнейших исследований представляет направление развития и совершенствования базовой информационно-технологической инфраструктуры на региональном и муниципальных уровнях с учетом особенностей и потенциала субъектов РФ и муниципальных образований.

Литература

1. Бабкин А. В. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития / А. В. Бабкин, Д. Д. Буркальцева, Д. Г. Костень // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2017. – № 3. – С. 9–25.

2. Индикаторы цифровой экономики: 2018 / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневецкий, Г. Л. Волкова, Л. М. Гохберг и др.; НИУ «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2018. – 268 с.
3. Косоруков А. А. Цифровое правительство в практике современного государственного управления (на примере Российской Федерации) / А. А. Косоруков // Тренды и управление. – 2017. – № 4. – С. 81-96. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://e-notabene.ru/ptu/article_25086.html (дата обращения: 01.11.2018).
4. Ластович Б. А. Информационно-коммуникационная инфраструктура цифровой экономики. Простые истины. [Электронный ресурс] / Б. Ластович. – Режим доступа: www.iksmedia.ru (дата обращения: 07.11.2018).
5. Михайлов С. Н. Перспективная модель государственного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в условиях ускоряющейся цифровизации [Электронный ресурс] / С.Н. Михайлов. – Режим доступа: sef-kursk.ru (дата обращения: 07.11.2018).
6. Очирова Л. С. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти: основные понятия, методы, технологии / Л.С. Очирова // Вестник института комплексных исследований аридных территорий. – 2012. – № 2 (25). – С. 83-92.
7. Подольский О. А. Насколько компетентны сегодня взрослые россияне. Результаты Программы международной оценки компетенций взрослых (PIAAC) в Российской Федерации / О. А. Подольский, Д. С. Попов, Е. Д. Рылько / НИУ «Высшая школа экономики», Институт образования. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. – 79 с.
8. Тырышкин В. В. Административные барьеры в сфере предоставления органами внутренних дел государственных услуг населению / В. В. Тырышкин // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 2. – С. 242-244.
9. Цифровая грамотность для экономики будущего. Аналитический центр НАФИ, 2018. – 86 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: naf.ru (дата обращения: 19.11.2018).
10. Цифровая Россия: новая реальность Digital McKinsey [Электронный ресурс]. – Режим доступа: mckinsey.com. (дата обращения: 11.11.2018).
11. Цифровое будущее: экономический эффект. McKinsey. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: d-russia.ru (дата обращения: 07.11.2018).

References

1. Babkin, A.V. (2017) [Formation of the digital economy in Russia: its essence, features, technical normalization, the problems of development]. *Nauchno-tekhnicheskiye vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskiye nauki* [Nauchno-tekhnicheskiyeVedomostiSPbGPU. Economics]. Vol. 3, pp. 9-25. (In Russ.)
2. *Indikatoriy tsifrovoy ekonomiki: 2018* [Indicators digital economy: 2018] National research UNIVERSITY “Higher school of Economics”. Moscow: HSE, 268 p.
3. Kosorukov, A.A. *Tsifrovoye pravitel'stvo v praktike sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya (na primere Rossiyskoy Federatsii)* [The Digital government in the practice of modern public administration (on the example of the Russian Federation)]. Available at: http://e-notabene.ru/ptu/article_25086.html (accessed:01.11.2018) (In Russ.)
4. Lastovich, B.A. *Informatsionno-kommunikatsionnaya infrastruktura tsifrovoy ekonomiki.Prostyeye istiny* [Information and communication infrastructure of the digital economy Simple truth]. Available at: www.iksmedia.ru (accessed: 07.11.2018) (In Russ.)
5. Mikhailov, S.N. *Perspektivnaya model' gosudarstvennogo upravleniya na federal'nom, regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh v usloviyakh uskoryayushcheytsya tsifrovizatsii* [A promising model of public administration at the Federal, regional and municipal levels in the context of accelerating digitalization]. Available at: sef-kursk.ru (accessed: 07.11.2018) (In Russ.)
6. Ochirova, L.S. (2012) [Evaluation of the effectiveness of public authorities: basic concepts, methods, technologies]. *Vestnik instituta kompleksnykh issledovaniy aridnykh territoriy* [Bulletin of the Institute of complex studies of arid territories]. Vol. 2 (25), pp. 83-92 (In Russ.)
7. Podolskiy, O.A. (2015) *Naskol'ko kompetentny segodnya vzroslyye rossiyane. Rezul'taty Programmy mezhdunarodnoy otsenki kompetentsiy vzroslykh (PIAAC) v Rossiyskoy Federatsii* [How competent adults today are Russians. The results of the Programme for the international assessment of adult competencies (PIAAC) in the Russian Federation]. Moscow: Higher school of Economics, 79 p.
8. Tyryshkin, V.V. (2013) [Administrative barriers in the sphere of provision of public services by the internal Affairs bodies to the population]. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve* [Gaps in the Russian legislation]. Vol. 2, pp. 242-244. (In Rus.)

9. *Tsifrovaya gramotnost' dlya ekonomiki budushchego. Analiticheskiy tsentr NAFI, 2018* [Digital literacy for the economy of the future. NAFI analytical center, 2018]. Available at: nafi.ru (accessed:19.11.2018) (In Russ.)
10. *Tsifrovaya Rossiya: novaya real'nost' DigitalMcKinsey* [Digital Russia: new reality Digital McKinsey]. Available at: mckinsey.com (accessed:11.11.2018) (In Russ.)
11. *Tsifrovoye budushcheye: ekonomicheskiy effekt. McKinsey* [The digital future: the economic effect of McKinsey]. Available at: d-russia.ru. (accessed: 07.11.2018) (In Russ.)

Информация об авторах:

Сорокина Галина Петровна, доктор экономических наук, и.о. директора колледжа, Всероссийский государственный университет юстиции (ППА Минюста России), Москва, Россия
e-mail: sgalina74@mail.ru

Широкова Лидия Вячеславовна, кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и организации управления, Гжельский государственный университет, Московская область, Россия
e-mail: lida58@inbox.ru

Астафьева Ирина Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и организации управления, Гжельский государственный университет, Московская область, Россия
e-mail: irec@bk.ru

Статья поступила в редакцию 23.12.2018; принята в печать 04.03.2019.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about the authors:

Sorokina Galina Petrovna, Doctor of Economics, Acting College Director, All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia
e-mail: sgalina74@mail.ru

Lidia Vyacheslavovna Shirokova, Candidate of Economical Sciences, Associate Professor, Department of Theory and Management Organization, Gzhel State University, Moscow region, Russia
e-mail: lida58@inbox.ru

Irina Alexandrovna Astafieva, Candidate of Economical Sciences, Associate Professor, Department of Theory and Management Organization, Gzhel State University, Moscow region, Russia
e-mail: irec@bk.ru

The paper was submitted: 23.12.2018

Accepted for publication: 04.03.2019.

The authors have read and approved the final manuscript.