

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2023.10.93.004

## Институционально-процессуальные аспекты цифровой трансформации государственного управления

**Митрохина Татьяна Николаевна**

Доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры истории и культурологии,  
Саратовский социально-экономический институт,  
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,  
410003, Российская Федерация, Саратов, ул. Радищева, 89;  
e-mail: mtn002@rambler.ru

### Аннотация

В рамках данной статьи сделан акцент на качественном изменении некоторых управленческих процессов под влиянием цифровой трансформации. Автор опирается на тезис о том, что цифровая трансформация встраивается в социально-политические процессы, определяющие ее специфику и направленность на современном этапе. Выявлены модели и социальная направленность цифровой трансформации, формирующей цифровую инфраструктуру. В качестве наиболее значимых составляющих цифровой инфраструктуры, помимо цифровых технологий, определены цифровой менталитет, цифровые следы, цифровые двойники граждан. Специфической составляющей процесса цифровой трансформации являются практики социального цифрового контроля и сопротивления ему со стороны граждан. Выявлены такие характеристики цифровой трансформации государственного управления в современной России как платформенность, интероперабельность, интегративность, направленность на повышение качества жизни.

### Для цитирования в научных исследованиях

Митрохина Т.Н. Институционально-процессуальные аспекты цифровой трансформации государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Том 12. № 7А. С. 25-32. DOI: 10.34670/AR.2023.10.93.004

### Ключевые слова

Цифровая трансформация, цифровые технологии в государственном управлении, цифровая инфраструктура, цифровые следы, цифровой менталитет.

## Введение

Несмотря на широкомасштабное и триумфальное шествие процессов и технологий цифровизации, основу цифровой трансформации любой общественно значимой сферы, с точки зрения автора, составляют ценностные основания, предпочтения и смыслы, направляющие эти процессы. Содержание и характеристики цифровой трансформации всего общества задает система государственного управления, а точнее – субъект трансформации и его представление о целях, предполагаемых результатах, объектах, средствах и условиях, сроках, алгоритмах и каналах реализации трансформации [Митрохина, Горбачев, Соколов, 2018, с. 5]. Значимыми в контексте процессов цифровой трансформации становятся субъекты изменений, наиболее очевидными из которых являются субъекты государственного управления. В рамках данной статьи сделан акцент на качественном изменении некоторых управленческих процессов под влиянием цифровой трансформации.

## Основная часть

Под цифровой трансформацией понимается реорганизация производственных и бизнес-процессов в широком смысле, происходящая под влиянием цифровых технологий, число которых непрерывно растет, а качество быстро меняется. Трансформация ориентирована на обретение реорганизуемой системой не только иных свойств, но и изменение смысла процессов, сокращение времени их исполнения, оптимизацию количества операций и затрачиваемых ресурсов. Ключевой характеристикой трансформации является цифровой формат данных и возможность обработки больших объемов информации с помощью цифровых технологий.

Как следует из определения, важным элементом цифровой реорганизации являются цифровые технологии, которые, в свою очередь, представляют совокупность последовательно применяемых процедур, операций, приемов, составляющих основу алгоритмов действий, направленных на эффективную реализацию целей и задач. Цифровые технологии, составляющие основу процесса цифровой трансформации, это не только возможность представить информацию в цифровом виде. Цифровые технологии позволяют обеспечить интеграцию различных сегментов информационной системы в единое целое. Наибольшее распространение получили сквозные технологии, широко применяемые во всех сферах жизнедеятельности – технологии беспроводной связи, искусственный интеллект, технологии виртуальной и дополненной реальности, нейротехнологии, технологии распределенного реестра, робототехники и сенсорики.

Поскольку ценности, транслируемые системами управления разных стран, принципиально отличаются, то и не существует универсального дизайна цифровой трансформации и цифрового управления, одинаково признаваемого всеми и универсально приемлемого для всех систем управления. Обширная практика дает примеры моделей «сервисного или человеко-ориентированного» цифрового государства. В этом случае цифровая трансформация осуществляется в целях совершенствования обратной связи, диалога и расширения возможностей участия граждан в формате общественного обсуждения. Модели цифровой трансформации опираются на идеи инклюзивности и открытой конкуренции, на стратегию координации действий всех субъектов центрами принятия решений [Сморгунов, 2022, с. 19-33].

В практике цифровой трансформации распространена модель «цифровизации сверху», основанием которой служит идея усиления социального контроля, регулирования и

регламентации поведения граждан с помощью цифровых инструментов. Государство в сотрудничестве с частными компаниями, деятельность которых ориентирована на ИТ-технологии, контролирует поведение человека в различных сферах его активности – налоги, платежи, счета, штрафы, кредиты, социальная активность в виртуальной среде. В систему социального контроля интегрирована сеть государственных и частных камер наблюдения, оснащенных функцией распознавания лиц и фиксирующих биометрические данные граждан. Использование процедур слежения обосновывается необходимостью обеспечения, в первую очередь, внутренней и внешней безопасности, внедрения технологических инноваций в социальную сферу и сферу экономики, потребностью оптимизации и технологической модернизации государственного управления. В цифровую инфраструктуру встраивается рейтинговая система, на основе которой к гражданам с низким рейтингом применяют санкции. Граждан с высоким рейтингом поощряют [Талер, Санстейн, 2018].

В этом контексте актуальна модель «суверенного интернета», которая становится возможной при обеспечении соответствующего технологического базиса и правовых основ «автономного функционирования национального сегмента интернета» [Томин, Балаян, 2020, с. 70]. Не исключаются практики блокировки нежелательных сервисов или отключения интернета.

Любая модель предполагает цифровизацию человеческих учетных данных и усиление цифрового социального контроля, в ответ на которые рождаются практики социального сопротивления контролю – физическое выведение из строя устройств, оснащенных камерами и датчиками, использование градиентных масок, маскирующих очков или макияжа. Цифровое социальное сопротивление основано на попытках обмануть алгоритмы машинного зрения. Использование виртуальных частных сетей, более известных по аббревиатуре VPN, в некоторой степени также относится к формам социального сопротивления, поскольку может запутывать цифровые следы, позволять гражданам посещать не рекомендованные сайты с определенными настройками и информацией.

Однако государство ставит под контроль и этот вид социального сопротивления. Все официальные VPN-сервисы должны регистрироваться в контролируемых государством организациях и выполнять их требования, например, ограничивать доступ к определенной информации или анализировать проходящий через них трафик [Ведерина, 2021]. Система государственного контроля с помощью юридических норм переводит в статус криминальных нежелательные социальные практики. Изменение правовых оснований цифровой трансформации является наиболее эффективной практикой борьбы с обманом идентифицирующих устройств.

Социальный контроль общества является краеугольным камнем цифровой трансформации, реализуется в широком диапазоне, на одном полюсе которого находится «суверенный интернет», на другом – более мягкие формы посредством контроля со стороны аффилированных с государством компаний.

Цифровая трансформация предполагает развитие цифровой инфраструктуры, включающей комплекс быстро изменяющихся цифровых технологий и продуктов, созданных на их основе. Цифровая инфраструктура включает все, что формирует цифровое пространство – мобильные устройства, компьютеры, сети. Одновременно с этим, цифровая инфраструктура включает и субъективное измерение. Возможности и пределы цифровой инфраструктуры определяются уровнем «цифрового менталитета», как управляемых, так и управляющих. Цифровой менталитет включает, прежде всего, принятие гражданами виртуальной социальности и цифровой реальности, навыки и умения эффективно ориентироваться в этой среде, формировать

запросы и постоянно совершенствовать цифровые знания, поскольку скорость появления новых технологий очень велика.

Как следствие важными элементами цифровой инфраструктуры становятся «цифровые следы» в виде уникального набора действий, осуществляемых гражданами в цифровой среде. Цифровые следы представляют собой информацию, целенаправленно размещаемую в аккаунтах, личных кабинетах и на сайтах организаций, где работают граждане. Информацию, оставленную в результате поисковых запросов, просмотра веб-страниц и сохраненную в виде файлов на жестком диске компьютера, полученную в результате посещения веб-ресурса, иногда идентифицируют в качестве «цифровой тени» гражданина. Формат цифрового следа или тени зависит во многом от типа пользователя интернет-пространством и располагается в широком диапазоне – от «человека цифрового», жизнь которого немыслима без интернета, до «человека нецифрового», абсолютно не включенного в виртуальные коммуникации. Между этими полюсами располагается множество промежуточных состояний.

На основе «цифровых следов» формируется значительный объем данных о субъекте, собираемый по таким сферам жизнедеятельности как здоровье, образование, психологические особенности, увлечения, перемещения, предпочтения, финансовые запросы. Объем данных настолько велик и разнообразен, что позволяет говорить о такой составляющей цифровой инфраструктуры как «цифровые двойники» граждан. Важную роль начинают играть технологии работы с «большими данными», которые на основе размещаемой самим же гражданином информации вычисляют поведение человека в различных сферах и его психосоциальные характеристики.

Развитие цифровой инфраструктуры и наличие «цифровых следов» или «цифровой тени» делает возможным цифровую трансформацию социального контроля за исполнением принятых решений, перевод его в формат непрерывного мониторинга. С одной стороны, это создает предпосылки для тотального контроля граждан, с другой стороны, может быть основой функционирования системы управления в формате непрерывной обратной связи и понимания потребностей граждан.

Поскольку главным субъектом изменений выступают субъекты государственного управления, актуальным является направленность цифровой трансформации, зафиксированная в нормативных документах. Так, например, в России цифровая трансформация получила статус национальной цели и важного приоритета развития, начиная с Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ 2016 года и Указа Президента РФ от 9 мая 2017 года №203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы». В 2017 году Правительством РФ была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации». С 2019 года началась реализация федеральных проектов, одним из которых стал проект «Цифровая экономика Российской Федерации», важной составляющей которого стал проект «Цифровое государственное управление» [Федеральный проект..., 2022].

Согласно нормативным документам, цифровая трансформация государственного управления ориентирована на повышение эффективности и достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, государственного управления и социальной сферы – сферы здравоохранения и образования, предоставления услуг гражданам, имеющих жизненно важное значение, формирование и внедрение цифровой среды во все социально значимые сферы. Цифровая трансформация направлена на развитие виртуального пространства и полноценное включение в него как системы государственного управления, так и граждан [Указ Президента..., 2020]. Контролируемыми критериями, характеризующими достижение цели,

являются, например, доля социально значимых услуг, доступных населению в цифровом формате, доля граждан, обладающих качественным доступом к сети Интернет, показатели цифрового неравенства.

Однако, в первую очередь, цифровая трансформация включает мероприятия по трансформации системы государственного управления, которые должны обеспечить выход общества на качественно иной уровень цифровой трансформации – позволит оптимизировать число государственных служащих, сократить непроизводительные расходы на их содержание, свести к минимуму коррупцию в сфере взаимодействия с гражданами, ускорить процесс предоставления гражданам необходимых услуг [Паспорт..., 2020].

Цифровая трансформация государственного управления включает не только цифровизацию государственных сервисов и услуг, но и предполагает создание объединенной системы сбора и хранения персональных данных. Однако сегодня практически в каждом органе государственного управления продолжают существовать локальные информационные системы и свои структурные подразделения, ответственные за цифровую трансформацию. Очевидно необходим поиск оптимальных организационных решений по интеграции локальных информационных систем, систем электронного документооборота, создаваемых каждой структурой под конкретные цели и задачи, на базе универсальных платформенных решений. [Буров, Петров, Шаров, Шклярчук, 2018, с. 12]. Платформенный подход будет способствовать решению проблемы интероперабельности информационной системы. В основании интероперабельности лежат алгоритмы, обеспечивающие сквозное прохождение информации от одного государственного органа к другому [Липунцов, 2010, с. 63]. Обсуждаются организационные принципы платформы, главным из которых является однородность всех управленческих уровней, входящих в платформу [Неверов, 2020, с. 363]. Интероперабельность должна способствовать эффективности коммуникации, решать проблему единообразного понимания всеми участниками процесса управления технологии обмена информацией, выстраивания универсальной бесшовной системы, позволяющей не только обмениваться информацией и данными, но и использовать информацию и данные всеми участниками процесса одновременно и в формате онлайн.

Российская модель цифровой трансформации государственного управления обладает признаками сервисной, инклюзивной и суверенной модели. Нормативными документами зафиксирована цифровая трансформация, ориентированная на повышение качества жизни граждан, нацеленность на развитие человеческого капитала, создание условий для раскрытия способностей, обеспечения комфортной среды, для раскрытия потенциала знаний и навыков, создания безопасности в условиях информационной реальности. В системе государственного управления декларированы принципы безбумажности, интерактивности, интероперабельности, отсутствия человеческого фактора при принятии решений. Одновременно с этим решаются вопросы создания технических и правовых возможностей для суверенного интернета.

## Заключение

Любая модель цифровой трансформации предполагает развитие цифровой инфраструктуры, ориентированной на достижение целей цифровизации. Цифровые технологии и цифровая трансформация встраиваются в определяющие специфику цифровой трансформации социально-политические и управленческие процессы, соответствуют этой направленности, способствуют реализации целей и задач. Цифровая трансформация государственного

управления в современной России предполагает создание высокотехнологичных платформенных решений, способных качественно изменить систему принятия решений и управленческие механизмы, лежащие в основе их принятия. Цифровая трансформация существенно меняет характер взаимодействия органов государственного управления различных уровней ответственности, органов государственной власти и граждан, создает смыслы коммуникации, трансформируется от предоставления единичных услуг при помощи локальных информационных систем к комплексному решению жизненных ситуаций человека на основе платформенных решений.

### Библиография

1. Буров В., Петров М., Шаров А., Шклярчук М. Государство как платформа (кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратегических разработок, 2018.
2. Ведерина Е. Что такое цифровой след и можно ли его замести? URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/6102b48c9a79471b527dc006>
3. Липунцов Ю.П. Координация инициатив в области информатизации государственного управления // Вестник Московского Университета. Серия 6. Экономика. 2010. № 4.
4. Митрохина Т.Н., Горбачев М.В., Соколов А.Г. Политические проекты в дискурсивном пространстве современной российской политики / под ред. Т.Н. Митрохиной. – Саратов: ССЭИ РЭУ имени Г.В. Плеханова, 2018.
5. Неверов К.А. Проблема институционализации обеспечения интероперабельности цифровизации публичного управления в федерациях // Материалы Ежегодной всероссийской научной конференции с международным участием РАПН'2020 «Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы» М.: Изд. МПГУ, 2020.
6. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» URL: [https://files.dataeconomy.ru/Docs/FP\\_Cifrovoe\\_gosudarstvennoe\\_upravlenie.pdf](https://files.dataeconomy.ru/Docs/FP_Cifrovoe_gosudarstvennoe_upravlenie.pdf)
7. Сморгун Л.В. Цифровизация как политический проект: содержание технополитики // Политическая онтология цифровизации и государственная управляемость. М.: Изд-во: Аспект Пресс, 2022.
8. Талер Р, Санстейн К. Архитектура выбора. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018.
9. Томин Л.В., Балаян А.А. «Цифровизация сверху» как стратегия стабилизации и воспроизводства автократий // Материалы Ежегодной всероссийской научной конференции с международным участием РАПН'2020 «Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы» М.: Изд-во МПГУ, 2020.
10. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>
11. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» URL: [https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/?utm\\_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f](https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f)

### Institutional and procedural aspects of digital transformation of public administration

**Tat'yana N. Mitrokhina**

Doctor of Political Science, Professor,  
Department of History and Cultural Studies,  
Saratov Socio-Economic Institute,  
Plekhanov Russian University of Economics,  
410003, 89, Radischeva str., Saratov, Russian Federation;  
e-mail: mtn002@rambler.ru

---

**Abstract**

The article provides the author's understanding of the digital transformation process and its components - digital technologies and digital infrastructure. The author relies on the thesis that digital technologies and digital transformation are embedded in socio-political processes that determine the specifics and direction of digital transformation at the present stage. Attention is focused on the qualitative change in management processes under the influence of digital transformation. Models and social orientation of digital transformation are revealed. As the most significant components of the digital infrastructure, in addition to technologies, the digital mentality, digital footprints, digital twins of citizens are identified. A specific component of the digital transformation process is the practice of social digital control and resistance to it on the part of citizens. Such characteristics of the digital transformation of public administration in modern Russia as platform, interoperability, integrativity, focus on improving the quality of life have been identified.

**For citation**

Mitrokhina T.N. (2023) *Institutsional'no-protsessual'nye aspekty tsifrovoi transformatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Institutional and procedural aspects of digital transformation of public administration]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 12 (7A), pp. 25-32. DOI: 10.34670/AR.2023.10.93.004

**Keywords**

Digital transformation, digital technologies in public administration, digital infrastructure, digital footprints, digital mentality.

**References**

1. Burov V., Petrov M., Sharov A., Shklyaruk M. (2018) *Gosudarstvo kak platforma (kiber)gosudarstvo dlya cifrovoj e`konomiki. Cifrovaya transformatsiya*. [The state as a platform (cyber)the state for the digital economy. Digital Transformation]. Moscow: Center for Strategic Research.
2. Vederina E. (2021) *Chto takoe cifrovoy sled i mozhno li ego zamesti?* [What is a digital footprint and can it be replaced?]. Available at: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/6102b48c9a79471b527dc006> (Accessed 26/04/2023)
3. Lipuntsov Yu.P. (2010) *Koordinatsiya initsiativ v oblasti informatizatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Coordination of initiatives in the field of informatization of public administration] // *Vestnik Moskovskogo Universiteta* [Bulletin of the Moscow University]. Series 6. Economics.
4. Mitrokhina T.N., Gorbachev M.V., Sokolov A.G. (2018) *Politicheskie proekty` v diskursivnom prostranstve sovremennoj rossijskoj politiki* [Political projects in the discursive space of modern Russian politics] Saratov: SSEI PRUE named after G.V. Plekhanov
5. Neverov K.A. (2020) *Problema institucionalizatsii obespecheniya interoperabel`nosti cifrovizatsii publicnogo upravleniya v federatsiyax* [The problem of institutionalization of ensuring interoperability of digitalization of public administration in federations] In: *Politicheskoe predstavitel`stvo i publichnaya vlast`: transformatsionny`e vy`zovy` i perspektivy`* [Materials of the Annual All-Russian scientific conference with international participation RAPN'2020 «Political representation and public power: transformational challenges and prospects»] Moscow: Publishing House of Moscow State University.
6. *Pasport federal`nogo proekta «Cifrovoe gosudarstvennoe upravlenie»* [Passport of the federal project «Digital Public Administration»] Available at: [https://files.dataeconomy.ru/Docs/FP\\_Cifrovoe\\_gosudarstvennoe\\_upravlenie.pdf](https://files.dataeconomy.ru/Docs/FP_Cifrovoe_gosudarstvennoe_upravlenie.pdf) (Accessed 26/04/2023).
7. Smorgunov L.V. (2022) *Cifrovizatsiya kak politicheskij proekt: sodержanie texnopolitiki* [Digitalization as a political project: the content of technopolitics] In: *Politicheskaya ontologiya cifrovizatsii i gosudarstvennaya upravlyaemost`* [Political ontology of digitalization and state manageability]. Moscow: Publishing house: Aspect Press.
8. Thaler R, Sunstein K. (2018) *Arxitektura vy`bora*. [Architecture of choice]. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.
9. Tomin L.V., Balayan A.A. (2020) *Cifrovizatsiya sverxu» kak strategiya stabilizatsii i vosproizvodstva avtokratij* [Digitalization from above as a strategy for stabilization and reproduction of autocracies] In: *Politicheskoe*

*predstavitel'stvo i publichnaya vlast': transformacionny'e vy`zovy` i perspektivy* [Political representation and public power: transformational Challenges and prospects]; Moscow: Publishing House of the Moscow State University.

10. *Ukaz Prezidenta RF ot 21 iyulya 2020 g. № 474 «O nacional'ny`x celyax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda* [Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated July 21, 2020 «On National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030»] Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (Accessed 26/04/2023)
11. *Federal'nyj proekt «Cifrovoe gosudarstvennoe upravlenie»* [Federal Project “Digital Public Administration»] Available at: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882> (Accessed 26/04/2023)