

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

# ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Под редакцией

*Е.М. Стырина, Н.Е. Дмитриевой*



Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2023

УДК 351/354:004  
ББК 67.401.1  
Ц75



<https://elibrary.ru/txoghh>

Монография подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ

Рецензенты:

заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы НИУ ВШЭ, д.филос.н., профессор *А.Г. Барабашев*;  
директор Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО, к.полит.н., доцент *А.В. Чугунов*

Авторский коллектив:

*Дмитриева Н.Е.* (гл. 2, 6, 10, 12); *Санина А.Г.* (гл. 1, 8); *Стырин Е.М.* (гл. 3); *Кашанин А.В.* (гл. 11); *Квачев В.Г.* (гл. 7); *Гаспарян Д.Э.* (гл. 9); *Степанов И.М.* (гл. 14); *Минченко О.С.* (гл. 12); *Макаров И.А.* (гл. 5); *Титов Э.А.* (гл. 6); *Рыльских Е.В.* (гл. 2, 3, 13); *Семенова А.М.* (гл. 1); *Винокурова М.Ю.* (гл. 4); *Рыбушкина Я.А.* (гл. 1); *Анненкова К.А.* (гл. 13); *Козлова А.А.* (гл. 10); *Маллямов А.Р.* (гл. 3).

**Цифровая трансформация в государственном управлении** [Электронный Ц75 ресурс] : коллект. моногр. / Н. Е. Дмитриева, А. Г. Санина, Е. М. Стырин и др. ; под ред. Е. М. Стырина, Н. Е. Дмитриевой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (2,3 Мб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. — ISBN 978-5-7598-2831-0.

Монография посвящена цифровой трансформации в государственном управлении как комплексному феномену, затрагивающему деятельность граждан и определяющему ряд изменений в воспринимаемой гражданами реальности. В фокусе работы — одновременное рассмотрение новых цифровых технологий и социальных явлений, таких как цифровые платформы и цифровые кочевники, цифровые решения и цифровое доверие граждан, цифровые технологии и общественные ценности граждан. Уделено внимание процессу институционализации цифровых технологий, изучены различные подходы к цифровому регулированию отраслевой деятельности, а также максимально гибкие возможности саморегулирования и проблемы использования государством собираемых данных. На примере здравоохранения показаны возможности цифровых данных для улучшения жизни граждан; проведен анализ применяющихся в мире механизмов защиты личных данных, обеспечивающих неприкосновенность частной жизни; исследованы неурегулированные аспекты взаимодействия человека и искусственного интеллекта при принятии государственных решений.

Издание предназначено для студентов, аспирантов, исследователей и государственных служащих, вовлеченных в изучение и реализацию изменений в системе государственного управления на основе цифровых технологий.

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики  
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2831-0

ISBN 978-5-7598-2831-0 (e-book)

© Авторы, 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	6
<b>Раздел I</b>	
<b>КОНЦЕПЦИИ, МОДЕЛИ, ПОДХОДЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ</b> .....	11
<b>Глава 1. Что понимается под цифровой трансформацией?</b> .....	11
<b>Глава 2. Теория общественных ценностей в государственном управлении</b> .....	20
Краткий обзор подходов .....	20
Развитие концепции PVM под влиянием цифровой трансформации .....	21
Общественные ценности цифровых платформ .....	23
Результаты международного исследования общественных ценностей фрилансовых платформ .....	26
Выводы .....	29
<b>Глава 3. Использование концепции совместного творчества в государственном управлении</b> .....	30
Теоретические подходы к определению совместного производства и совместного творчества .....	30
Использование инструментов сотворчества в современном государственном управлении .....	34
<b>Глава 4. Обзор международных стратегий цифровой трансформации системы общего образования (на примере Нидерландов, Сингапура, США и России)</b> .....	37
Программа цифровизации начального и среднего образования, Нидерланды .....	39
План образовательных технологий, Сингапур .....	41
Переосмысление роли технологий в образовании: Обновление Национального плана образовательных технологий на 2017 г., США .....	44
Стратегия Министерства просвещения РФ «Цифровая трансформация образования», Россия .....	46

<b>Глава 5. Индикативный подход к оценке цифровой трансформации</b> .....	50
Международный кейс: исследования ООН .....	51
Международный кейс: индекс сетевой готовности .....	57
Российские индексы цифровой трансформации .....	60
Продолжающаяся эволюция индексных методов .....	64
<b>Раздел II</b>	
<b>ЦИФРОВИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ</b> .....	66
<b>Глава 6. Цифровая готовность и цифровое доверие граждан как факторы цифровой трансформации</b> .....	66
Оценка цифровой готовности и цифрового доверия в международных рейтингах .....	66
Феномен цифровой готовности в академических исследованиях .....	69
Измерение цифрового доверия: исследовательский кейс.....	71
Оценка уровня цифровой готовности: региональный кейс .....	74
<b>Глава 7. Цифровизация рабочих мест: кадровый офшоринг и цифровое кочевничество</b> .....	77
<b>Глава 8. Цифровые лидеры, внедряющие преобразования (на примере института сити-менеджмента)</b> .....	84
Институциональный бэкграунд: кто такие сити-менеджеры? .....	85
Методология исследования .....	87
Результаты исследования.....	89
<b>Глава 9. Государство и искусственный интеллект при принятии решений</b> .....	98
<b>Глава 10. Система социального кредита: базовые подходы, примеры внедрения и перспективы</b> .....	107
Основные элементы и базовые принципы системы социального кредита .....	107
Функционирование системы социального кредита на примере Китайской Народной Республики.....	109
Внедрение элементов системы социального кредита в других странах.....	112

Отношение россиян к отдельным элементам системы социального кредита и перспективам ее внедрения в Российской Федерации .....	115
<b>Раздел III</b>	
<b>ЦИФРОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ</b> .....	122
<b>Глава 11.</b> Цифровое регулирование и нормативно-правовое обеспечение цифровой трансформации .....	122
<b>Глава 12.</b> Анализ транзакционных издержек цифровых платформ .....	141
Виды транзакционных издержек цифровых платформ.....	142
Изменения транзакционных издержек пользователей фрилансовых платформах.....	145
Выводы .....	149
<b>Глава 13.</b> Подходы к регулированию цифровых платформ .....	150
Трансформация общественных отношений в цифровую эпоху.....	150
Международное и национальное законодательство, направленное на регулирование цифровых платформ.....	151
Применение инструментов саморегулирования цифровых платформ .....	164
<b>Глава 14.</b> Особенности регулирования обработки данных о здоровье в условиях цифровизации здравоохранения.....	167
<b>Заключение</b> .....	180
<b>Список литературы</b> .....	183
<b>Об авторах</b> .....	206

## Предисловие

Цифровая трансформация в системе государственного управления на наших глазах из технологического феномена превращается в реальные проекты, в которых государство предлагает новые формы функционирования, инструменты взаимодействия с гражданами и бизнесом, чтобы более эффективно реализовать цели национальной и отраслевой государственной политики, быстро, надежно и качественно решать проблемы граждан и бизнеса в рамках цифрового взаимодействия. Международная лаборатория цифровой трансформации в государственном управлении (МЛ ЦТ в ГУ) изучает явление цифровой трансформации как многоаспектную проблему, затрагивающую структуру процессов выработки и принятия государственных решений на основе цифровых технологий, самого человека, реализующего функцию лидера-управленца или просто наемного работника в цифровой среде, государственные институты, корректирующие правила, стандарты, нормативно-правовую базу для регулирования социальной активности и экономической деятельности в цифровой среде.

Данная монография стала результатом текущих исследований, которые проводятся МЛ ЦТ в ГУ на протяжении последних двух лет. Представленный многоаспектный анализ цифровой трансформации в государственном управлении построен прежде всего на российском опыте, но в ряде случаев дополнен релевантной международной практикой. В ходе написания монографии авторы использовали различные научные методы: проведение полуструктурированных интервью с экспертами, государственными служащими о целях, задачах и понимании феномена цифровой трансформации; статистический анализ собранных данных по деятельности граждан на цифровых платформах занятости, по построению индексов цифровой трансформации и цифровой готовности; проведение анкетирования респондентов для понимания характеристик и особенностей новых социальных групп, возникших в ходе цифровой трансформации, например цифровых кочевников или сити-менеджеров; сравнительный межстрановой анализ аналогичных проектов или инструментов цифровой трансформации; анализ отечественной и зарубежной нор-

мативно-правовой базы, регулирующей взаимодействие в цифровой среде и новые цифровые объекты.

**В разделе I «Концепции, модели, подходы цифровой трансформации в государственном управлении»** исследуются новые, поддержанные цифровыми технологиями управленческие процессы и инструменты воздействия на общество. В *главе 1* цифровая трансформация рассматривается как новое явление в системе государственного управления, преобразующее на основе цифровых технологий взаимоотношения между государственными структурами, а также между государством и обществом, причем рассмотрение происходит как в российском, так и зарубежном контексте. В результате предлагается практическое и теоретическое понимание термина «цифровая трансформация». В *главе 2* исследована важнейшая характеристика целевого состояния процесса государственного управления под воздействием цифровой трансформации — датацентричное государственное управление, или государственное управление, основанное на данных. Показано, как формируется система датацентричного госуправления в России, базирующаяся на моделях данных для описания объектов предметной области, анализа и дальнейшего прогнозирования их развития на основе интеграции верифицируемых государственных и коммерческих данных с помощью цифровых платформ и экосистем. В *главе 3* исследуется феномен управления общественными ценностями граждан, использующих цифровые платформы. Показано, что процесс управления общественными ценностями выстраивается не только органами власти, но и владельцами цифровых платформ. Изменение общественных ценностей граждан подвержено влиянию цифровой среды, которой являются цифровые платформы и экосистемы. В *главе 4* рассмотрен процесс сотворчества граждан и государства в выработке государственной политики и принятии решений в цифровой среде. Показано, что в процессе сотворчества улучшается механизм обратной связи от потребностей граждан к целевым показателям государственной политики, которые можно корректировать. Сотворчество возникает как новый феномен благодаря цифровизации взаимодействия государства и общества. В *главе 5* рассмотрен индексный подход к оценке уровня цифровой трансформации государств на национальном уровне. Поскольку большинство индексов возникло до появления в академической литературе термина «цифровая трансформация», авторы

анализируют их пригодность именно для оценки цифровой трансформации, выделяя наиболее релевантные индексные компоненты.

**В разделе II «Цифровизация общественных отношений»** с помощью социологических методов изучаются деятельность, участие человека в цифровой среде, а также его отношение к процессам цифровизации взаимодействия с другими людьми и государством. В *главе 6* исследуется понятие цифровой готовности граждан. Авторы объясняют соотношение понятий цифровой готовности и цифровых навыков граждан, а также используют понятие цифрового доверия, чтобы конкретизировать и сузить понимание цифровой готовности. На примере федерального и регионального кейсов иллюстрируются особенности измерения цифровой готовности граждан России. В *главе 7* исследуется новая социальная страта — цифровые кочевники, использующие цифровые технологии для организации гибких и удобных форм удаленной работы без привязки не только к рабочему месту, но и в целом к организации как работодателю. Описан процесс появления и оформления класса наемных работников — цифровых кочевников, даны рекомендации по их адаптации к системе трудовых отношений. В *главе 8* уже с позиции государственных управленцев, а именно российских сити-менеджеров, проанализированы мотивационные составляющие, а также ключевые навыки, позволяющие эффективно развивать города на основе преимуществ цифровых технологий. Отдельно выделяются барьеры, которые препятствуют сити-менеджерам в комплексном понимании и реализации проектов цифровой трансформации. В *главе 9* описан процесс встраивания технологий искусственного интеллекта в систему государственного управления. Проанализированы преимущества этой технологии для оказания государственных услуг и принятия решений. Показаны условия и развилки, которые необходимо разрешить государственным управленцам в будущем, чтобы морально-этический компонент во взаимодействии государства и общества не был нарушен. В *главе 10* рассмотрен формирующийся инструмент социального кредита, который направлен на корректировку поведения граждан в цифровой среде путем предложения системы поощрений и наказаний. Столь неоднозначный с морально-этической точки зрения инструмент внедрен в Китае. Показано, что элементы социального скоринга реализуются во многих странах, в том числе в России. Авторы исследовали отношение россиян к элементам социального скоринга в услови-

ях текущего уровня развития цифровых технологий и с учетом особенностей отношений с государством.

В разделе III «**Цифровое регулирование**» в *главе 11* рассмотрены различные нормативно-правовые подходы к регулированию процессов цифровой трансформации. Показано, как с помощью правовых инструментов снизить риски и ущерб для участников цифрового взаимодействия, а также для граждан, на которых направлены результаты проектов цифровой трансформации. Применительно к регулированию цифровых платформ и технологий искусственного интеллекта описаны концепции персонализированного правового регулирования и машиночитаемого права. В качестве трендов дальнейшего развития правовой базы регулирования цифровых технологий выделены: появление новых объектов для регулирования; переход от «мягкого права» к нормативно-правовым актам обязательного характера; фокус на хранении и передаче персональных данных пользователей; переход от точечного регулирования к системному; глобализация правового регулирования цифровых технологий. В *главе 12* рассмотрена цифровая трансформация системы образования в России и за рубежом под воздействием функционала цифровых платформ. Цифровые технологии должны быть направлены на рост цифровой грамотности преподавателей и учеников, внедрение культуры образовательных инноваций и повышение интереса обучающихся к образовательному процессу, анализ индивидуальных потребностей обучающегося через применение технологий больших данных, внедрение в образовательный процесс технологий геймификации и виртуальной реальности. В *главе 13* дан анализ того, как в различных странах нормативно-правовая база реагирует на образование новых цифровых объектов, коими являются цифровые платформы, маркетплейсы. Показано, что цель нормативно-правового регулирования цифровых платформ и маркетплейсов — создание условий для справедливой конкуренции, недискриминационного доступа, защиты данных, понятных правил осуществления сделок и разрешения конфликтов. Если в англо-саксонских странах преобладает подход по саморегулированию цифровых платформ, то в Китае государство жестко регулирует их работу. Россия занимает промежуточное положение: государство готово установить правила поддержки пользователей и ввести инструменты господдержки развития цифровых платформ. В *главе 14* уделено внимание особен-

ностям обработки данных о здоровье граждан ввиду активизации внедрения цифровизации здравоохранения.

Монография будет полезна студентам и преподавателям вузов, интересующимся процессами и условиями успешной реализации цифровой трансформации в государственном управлении, экспертам и государственным служащим, чья профессиональная деятельность связана с управлением и выработкой рекомендаций для реализации государственных проектов цифровой трансформации, а также широкому кругу читателей.

## Раздел I

# КОНЦЕПЦИИ, МОДЕЛИ, ПОДХОДЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

## Глава 1. Что понимается под цифровой трансформацией?

Управленческая активность современной России, равно как и других стран мира, во многом сконцентрирована вокруг цифровой трансформации (ЦТ). Диджитал-технологии, искусственный интеллект, анализ данных как основа принятия решений представляют собой глобальные тренды и для бизнеса, и для государства, и для общества в целом. Цифровые технологии доказали свою эффективность во многих сферах жизнедеятельности человека: в здравоохранении, образовании, на транспорте, в области защиты окружающей среды и др. Государственные институты одними из последних вошли в ситуацию прогрессивных изменений общественных отношений, вызванных распространением интернет-платформ и сервисов, сайтов и социальных сетей, мобильных приложений. Какое бы государство мы ни рассматривали, к моменту принятия первых государственных программ диджитализации бизнес и граждане, как правило, уже являлись активными пользователями сервисов, которые предоставляет цифровая среда.

«Отложенный старт» тем не менее компенсируется активными стратегиями развития. От оцифровки — преобразования процессов работы государственных органов с информацией, основывающейся на ее трансформации в цифровой (т.е. машиночитаемый) вид, — государства достаточно быстро переходят к цифровизации, т.е. реинжинирингу организационных процессов государственного сектора в цифровую форму, и далее — к цифровой трансформации, т.е. внедрению технологий для культурных, организационных изменений,

существенных улучшений бизнес-процесса в государственных услугах или продуктах [Mergel, Edelmann, Nayg, 2019].

Приведем примеры оцифровки, цифровизации и цифровой трансформации в государственном управлении:

- оцифровка. В Дании внедрена новая система коммуникации государства с гражданами — «Цифровая почта». Все граждане старше 15 лет обязуются получать письма, документы, сообщения от государственных органов и учреждений в цифровом виде. Вход в систему осуществляется через веб-порталы с помощью цифровой подписи гражданина NemID. Когда гражданину приходит письмо, уведомление об этом автоматически отправляется на электронный адрес гражданина и в смс-сообщении на мобильный номер;

- цифровизация. В Индонезии создана система City113, чтобы граждане города могли в режиме онлайн сообщать через приложение или твиттер-аккаунт о различных городских проблемах (пробках, пожарах, потерянных вещах, преступлениях, наводнениях и проч.). Пользователи City113 имеют возможность отправлять фото, видео, текстовые описания с мест происшествий, а также комментировать обращения других пользователей и выставлять им оценки. Государственные службы в приоритетном порядке реагируют на обращения с высоким рейтингом;

- цифровая трансформация. В России правительство Москвы внедрило в городское здравоохранение систему управления потоками пациентов, которая обеспечивает автоматизацию процессов, сопряженных с их маршрутизацией, в общегородском масштабе. Система подбирает оптимальное время и место приема пациента, сокращает очереди у кабинета врача, повышает эффективность использования ресурсов медицинской организации.

Такое стремительное освоение государственными институтами нового поля управленческой деятельности, безусловно, стало предметом множества академических исследований. Исследования, посвященные цифровой трансформации, главным образом ведутся в двух направлениях [Van Veldhoven, Vanthienen, 2019]: во-первых, изучение, описание и объяснение результатов модернизации и изменений, которые были совершены благодаря ЦТ в обществе в целом и в бизнесе в частности; во-вторых, характеристика «планов действий», моделей и полученного опыта разных государственных организаций, которые уже начали проводить цифровую модернизацию,

чтобы на основе существующих примеров показать потенциальные проблемы и барьеры, а также составить рекомендации для дальнейшего успешного проведения ЦТ. Оба эти направления рассматривают ЦТ с разных сторон: как комплексный процесс, как преимущественно технологические изменения, как организационные изменения, как социокультурную трансформацию и коммуникационные изменения с целью удовлетворения ожиданий граждан. Перечисленные элементы рассмотрены нами в основных публикациях на тему ЦТ и обобщены в табл. 1.1, данные которой наглядно демонстрируют превалирование технологического и организационного аспектов в понимании изменений в процессе проведения ЦТ. Если преобразования, связанные напрямую с инструментами информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), довольно легко оценить (появление новых услуг в электронной форме, наличие порталов государственных ведомств и т.д.), то организационные нововведения оценивать сложнее.

Анализ литературы также свидетельствует об отличии в определении цифровой трансформации зарубежными и российскими исследователями. Так, в России превалирует рассмотрение цифровой экономики, частью которой является модернизация, и данный процесс часто получает название цифровой трансформации [Москвитина, 2021], к тому же полагают, что ЦТ государственного управления характеризуется изменениями в деятельности государственного органа, использованием данных в электронном виде и внедрением цифровых технологий [Фирсова, Данилина, 2021; Демидов, Лукашов, 2021; Акаткин, Ясиновская, 2019]. В то же время большее внимание уделяется цифровизации, а также осуществленной до нее оцифровке данных. Это можно объяснить рядом причин, основные из которых — отличия в этапах цифровой трансформации (сейчас Россия так или иначе больше занята проблемой цифровизации общества, нежели поддержкой и развитием всех возможных цифровых институтов, как это происходит, например, в Западной Европе и США). Другими словами, цифровая трансформация в российском поле исследования ограничена в первую очередь рамками анализа технологических изменений, а также преобладанием практической ориентации — рассмотрения ЦТ только как инструмента решения управленческих задач государственного сектора, без опоры на структурные изменения, которые ЦТ порождает в обществе и управленческих

**Таблица 1.1.** Основные элементы цифровой трансформации в академических работах

Авторы	Элементы ЦТ				
	Процесс	Технологические изменения	Организационные изменения	Социокультурная трансформация	Коммуникация и удовлетворение ожиданий граждан
Vial, 2021	+	+			+
Mergel, Edelman, Haug, 2019	+	+	+		
Hanelt et al., 2021		+	+		
Tratkowska, 2019		+	+	+	+
Van Veldhoven, Vanthienen, 2019	+	+	+	+	
Teichert, 2019	+	+	+		+
Tangi et al., 2021		+	+	+	
Jonathan, 2019		+	+		
Hafeld, Hussein, Rauzy, 2021		+	+		
Okhrimenko et al., 2019		+	+	+	
Davidovski, 2018	+	+	+	+	
Семенова, 2020		+	+		
Фирсова, Данилина, 2021		+	+		+
Москвитина, 2021		+	+	+	
Павлотенкова, 2019		+	+	+	+
Мамитова, 2020		+	+		
Акаткин, Ясиновская, 2019		+	+		+
Демидов, Лукашов, 2021		+	+	+	

*Источник:* Составлено авторами.

моделях в целом. Зарубежные ученые [Mergel, Edelmann, Haug, 2019; Tratkowska, 2019; Vial, 2021; Davidovski, 2018] рассматривают цифровую трансформацию как процесс, приводящий к изменениям в разных частях общественной жизни, который, однако, должен вести к созданию единой экосистемы, решающей задачи разной значимости с участием всех заинтересованных сторон. И в российских, и в зарубежных статьях присутствуют разногласия по поводу того, как выглядит конечная точка ЦТ. Исследователи редко могут рассказать о том, как может выглядеть государственное управление, преобразованное с помощью цифровых технологий. Однако отмечается, что изменения должны происходить, и, что важнее, на разных уровнях власти [Москвитина, 2021]. Это показывает, что цифровая трансформация рассматривается как процесс без конечного статуса, в отличие от ранее разработанных проектов электронного правительства с начальной и конечной датами, измеряемым и определенным конечным статусом, а также фиксированным бюджетом.

Итак, цифровая трансформация является «зонтичным» термином (umbrella term) и объединяет целый ряд понятий. Стремясь описать масштабные изменения, которые наблюдаются сегодня в большинстве сфер общества, содержание термина размылось. В попытке дать определение ЦТ некоторые исследования даже конкретизируют то, чем ЦТ в самом деле не является [Gudergan, Mugge, 2017]. Увеличивающееся количество публикаций, дающих все новые определения термина, создают ситуацию, в которой отсутствие концептуальной ясности препятствует внедрению ЦТ. Проведенный нами сетевой анализ ключевых слов подтверждает данное утверждение.

Сетевой анализ реализован с помощью программы VOSviewer (версия 1.6.18), разработанной сотрудниками Центра научных и технологических исследований Лейденского университета [Van Eck, Waltman, 2010]. Выборка состояла из 30 592 научных публикаций (дата обращения: 19.06.2022) в период с 2017 по 2022 г. На рис. 1.1 представлен кластерный анализ ключевых слов. Публикации, посвященные ЦТ, можно разделить на шесть содержательных кластеров: первый связывает ЦТ с конкретными цифровыми технологиями (блокчейн, интернет вещей, Интернет, информационно-коммуникационные технологии и проч.); второй кластер связан с видением ЦТ как перспективным способом для решения масштабных социальных проблем (таких как пандемия COVID-19, устойчивое развитие, высшее обра-





четкого понимания основных элементов ЦТ государственного сектора и логики того, как эти элементы используются, безусловно, препятствует реализации тех огромных возможностей, какие ЦТ предлагает. В рамках концептуализации термина в области государственного управления становится особенно важным эмпирическое выявление смысла цифровой трансформации, которое закладывают в него государственные служащие и эксперты, и формирование представления об их реальном опыте.

С целью эмпирического уточнения понятия ЦТ в сентябре—ноябре 2021 г. Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении НИУ ВШЭ (при непосредственном участии авторов данной монографии) было проведено экспертное интервью 42 представителей государственного сектора, академических и некоммерческих организаций, непосредственно связанных с процессами диджитализации. Основным критерием отбора экспертов выступил релевантный опыт, а именно связь текущей должности со значительным объемом участия в проектах цифрового правительства и цифровой трансформации. В общей сложности было опрошено 18 государственных служащих и 24 эксперта в области ЦТ из Австралии, Бразилии, Канады, Китая, Великобритании, Эстонии, Германии, Италии, Японии, Южной Кореи, Норвегии, России, Швеции и США.

Вопросы интервью (11 вопросов в 3 блоках) были направлены на прояснение терминологии, связанной с оцифровкой, цифровизацией и цифровой трансформацией. Для этого использовался предварительно подготовленный стимульный материал: высокоцитируемые определения данных и смежных с ними понятий (Concept book), а также кейсы из практики государственного управления, описанные в научной литературе и на официальных сайтах международных правительственных организаций (Case book). Респондентам предлагалось прокомментировать сильные и слабые стороны определений и выбрать кейсы, которые, по их мнению, представляют характерные стороны ЦТ.

Результаты исследования позволяют заключить, что понятие «цифровая трансформация» описывает *существенные, значительные, коренные* (курсивом выделены термины респондентов) социально-культурные и организационные изменения, происходящие в обществе благодаря внедрению технологичных решений в процессы пре-

доставления государственных услуг, взаимодействия с органами власти или использования продуктов деятельности государственных организаций. Такая сложность и многослойность понятия «цифровая трансформация» делает его удачной и гибкой теоретической рамкой для академических исследований, но одновременно и слабым звеном модернизации самой практики государственного управления. Ошибкой, в частности, является то, что, поддаваясь глобальной гонке за цифровым превосходством, чиновники вставляют термин «цифровая трансформация» в программы, концепции и дорожные карты. Использование столь абстрактного понятия, слабо поддающегося операционализации, которая затем могла бы трансформироваться в конкретные показатели и КРІ, приводит к формальному выполнению задач, но никак не к *существенным, значительным, коренным переменам*, составляющим суть ЦТ. (Подробнее о более радикальных изменениях в цифровой трансформации см. гл. 7, 10.)

Понятие ЦТ в его общепринятом на сегодняшний день понимании значительно опережает время, превращая операционально и контекстуально простые понятия оцифровки и цифровизации в процесс «догоняющей трансформации». Инертность государственных институтов, разный уровень развития инфраструктуры внутри страны, нехватка релевантных знаний и навыков у государственных служащих — все это затрудняет реализацию государственных программ и проектов, основанных на понятии ЦТ. В то же время нельзя отрицать, что понятие «цифровая трансформация» является теоретически значимым. Оно маркирует еще не до конца осознанную социальную потребность в новом уровне взаимодействия государства и общества, которое основывалось бы на высоком уровне вовлеченности людей в управление, государственных инструментах (сервисах, услугах, коммуникациях), основанных на больших данных, и предсказательном характере государственной политики. (Подробнее об инструментах цифровизации см. гл. 6, 13, о вовлеченности в принятие решений — гл. 8.)

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что термины «оцифровка» и «цифровизация» более релевантны для практических задач государственного управления и развития. В то время как академические дискуссии, в том числе проектирующие будущее, могут быть результативно основаны на понятии «цифровая трансформация».

## Глава 2. Теория общественных ценностей в государственном управлении

### Краткий обзор подходов

Общепринятого определения общественных ценностей, а тем более их корректного перечня в академической литературе нет: в зависимости от общенаучных, культурных, этических, социальных и иных подходов ключевые смыслы могут существенно различаться — от глобальных традиционных ценностей общества<sup>1</sup> до конкретных ценностей, формируемых государством [Moore, 1995]. Так, Б. Боузман определяет общественные ценности как ценности, которые обеспечивают нормативный консенсус в отношении: 1) прав, льгот и преимуществ, на которые граждане должны (и не должны) иметь право, 2) обязательств граждан перед обществом, государством и друг перед другом и 3) принципов, на которых должны основываться политика и деятельность правительств [Bozeman, 2019]. Ценности, по мнению Дж. Роуз, относятся к желаемому (желания и намерения), к тому, что предназначено для будущего (цели и задачи), и к тому, как расставляются приоритеты в отношении целей и средств [Rose, Flak, Sæbø, 2018]. Очевидно, что столь существенные различия в понимании объекта исследования приведут к различающимся выводам и рекомендациям. Поэтому исследование феномена общественной ценности становится все более популярным в современном дискурсе.

Первоначально теория общественных ценностей (Public Value Theory) была сформирована для повышения эффективности системы государственного управления, в которой госслужащие рассматривались как основные создатели и проводники общественных ценностей так же, как коммерческий сектор — частных [Moore, 1995]. Это могут быть более качественные услуги, экономическое процветание, социальная сплоченность и т.д., т.е. то, на что направлена работа государственных чиновников за счет денег налогоплательщика. Однако в последнее десятилетие создание общественных ценностей перестало быть монопольным правом государственного сектора и госслужащих.

---

<sup>1</sup> World Values Survey. URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp> (date of access: 07.02.2022).

Этот процесс все больше рассматривается в сотрудничестве с гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями или при их содействии, поскольку без такой поддержки правительства не способны эффективно решать проблемы общества [Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014; Hofmann et al., 2019]. Однако, используя современные технологии взаимодействия с заинтересованными сторонами [Millard, 2018], правительства продолжают выступать в качестве координаторов процессов взаимодействия и поддержки легитимности основных общественных ценностей [Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014].

Австралийский исследователь Дж. О’Флинн, сравнив New Public Management (NPM) и Public Value Management (PVM) по целому ряду критериев, показал, что радикальное изменение парадигмы будет иметь важные и широкомасштабные последствия для всего управления госсектором [O’Flynn, 2007]. По мнению О’Флинна, общественная ценность — это не просто сумма индивидуальных предпочтений, а «коллективно выраженные, политически опосредованные предпочтения граждан» [Ibid.]. При этом происходит изменение акцентов в управлении исключительно с результатов на процессы достижения результатов, которые также могут влиять на формирование общественных ценностей, уровень доверия и др. Когда общественные ценности формируются посредством выражения общих потребностей и ожиданий, несмотря на возможные различия между социальными группами, в процессе их сотрудничества растет уровень доверия между ними и увеличивается общая полезность, а значит, и ценности для разных стейкхолдеров [Tantalo, Priem, 2016]. Поскольку в процесс формирования общественных ценностей одновременно вовлечено множество различных групп акторов, создание общих ценностей является достаточно сложной задачей, требующей согласования самых разных противоречий. Поэтому изучение процесса совместного создания ценностей все чаще становится объектом современных академических исследований.

### **Развитие концепции PVM под влиянием цифровой трансформации**

На стыке теории совместного создания ценностей и изучения процессов формирования общественных ценностей [Moore, 1995; Cor-

dell, Paletti, Shaikh, 2017] формируется самостоятельное теоретическое направление по изучению возможностей частных цифровых платформ в формировании общественных ценностей [Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014; Van Dijck, Poell, De Waal, 2018; Hofmann, Sæbø, Braccini, 2019; Kurniawati, Kustulasari, 2020; Meijer, Boon, 2021]. Поэтому идея совместного создания ценности (value co-creation), первоначально связанная преимущественно с улучшением качества услуг на основе обратной связи с потребителями, с развитием платформ экономики совместного использования, стала рассматриваться шире — как процесс, в котором все заинтересованные стороны участвуют в совместном создании ценностей посредством интеграции ресурсов [Akter et al., 2022].

Процессы создания общественных ценностей больше не могут рассматриваться в отрыве от цифровых технологий [Cordella, Bonina, 2012; Bannister, Connolly, 2014; Paletti, Cordella, 2018; Hofmann, Sæbø, Braccini, 2019]. С развитием ИКТ способы формирования и выявления общественных ценностей стали изменяться, поскольку новые технологии дают возможность встраивать ценности в системы [Bannister, Connolly, 2014], а также трансформируют характер и организацию деятельности правительств [Cordella, Bonina, 2012].

С точки зрения экономики совместного использования сервисно-доминантный подход раскрывается через использование ИКТ-инноваций, которые обеспечивают доверие между участниками, контроль и прозрачность их деятельности, соблюдение установленных правил, устраняя неопределенность и предлагая упрощенные правила доступа [Frey et al., 2019]. Таким образом, за счет цифровых платформ, составляющих основу экономики совместного использования, формируются новые подходы к управлению и обмену ресурсами между пользователями [Hofmann, Sæbø, Braccini, 2019], поскольку трансформируются способы предоставления услуг [Sutherland, Jarrahi, 2018] и способы взаимодействия заинтересованных сторон [Klievink, Bharosa, Tan, 2016], где цифровая платформа выступает в качестве координатора и посредника, формирующего среду для взаимодействия [Breidbach, Brodie, 2017; Kurniawati, Kustulasari, 2020]. Ключевым элементом обеспечения взаимодействия между пользователями выступает система доверия, основанная на инструментах обратной связи и рейтинговании [Ganapati, Reddick, 2018], что дает возможность осуществлять управление и формировать ценности [Sutherland, Jarrahi, 2018].

Цифровые платформы, будучи средой взаимодействия заинтересованных сторон для создания ценностей, фактически внедрили в качестве инструмента управления сервисно-доминантную логику [Lusch, Nambisan, 2015]. Они обеспечивают надежность, масштабируемость, скорость, гибкость и удобство взаимодействия, формируют равновесный спрос и предложение, облегчают осуществление транзакций и создание ценностей [Frey et al., 2019]. Таким образом, цифровые платформы перестают быть исключительно способом ведения бизнеса [Parker et al., 2016], а формируют ценности, которые состоят не только в увеличении материального благосостояния, но и в развитии нематериальных, в том числе социальных (т.е. общественных), ценностей, определяющих то, что общество и входящие в него отдельные лица считают для себя ценным [Laukkanen, Tura, 2020].

Также цифровые технологии поспособствовали сближению государственного и коммерческого секторов. Формируемые государством и бизнесом цифровые платформы и децентрализованные формы распределения ресурсов приобретают новое значение в аспекте формирования общественных ценностей [Osborne, 2006; Millard, 2018], способствуя вовлечению всех заинтересованных сторон в совместное создание ценностей в экосистемах услуг [Breibach, Brodie, 2017; Kurniawati, Kustulasari, 2020]. Это позволяет цифровым платформам выступать в качестве посредника, формирующего среду для взаимодействия [Ibid.], и организатора новых ценностей, созданных и привнесенных на платформу вовлеченными участниками [Schia-vone, 2021].

## **Общественные ценности цифровых платформ**

В целях настоящего исследования мы ограничились подходом А. Корделла — К. Бонина и Ф. Баннистера — Р. Коннолли, согласно которому общественные ценности — это нечто большее, чем сумма индивидуальных ценностей, они отражают коллективно сформированную позицию о том, что является лучшим для общества [Cordella, Bonina, 2012] и какой способ поведения или образ действий считается наиболее приемлемым [Bannister, Connolly, 2014]. Далее на основе классификации ценностей, предложенной Ф. Бэннистором

и Р. Коннолли [Bannister, Connolly, 2014], проведен обзор литературы с целью выявления общественных ценностей, на которые могут влиять цифровые платформы (табл. 2.1).

**Таблица 2.1.** Определение общественных ценностей цифровых платформ

<b>Влияние платформ на ценности на основании обзора литературы</b>	<b>Общественная ценность</b>
Платформы предлагают персонализированные услуги для пользователей [Platform Value Now, 2021] на основе информации об их потребностях и рейтингах [Meijer, Voon, 2021], а также быстрый и динамичный доступ, при котором пользователи могут изменять свои роли и использовать ресурсы платформы при необходимости [Sutherland, Jarrahi, 2018]	Ориентация на потребности пользователей
Большинство платформ открыто для всех работников, чтобы создавать сетевые эффекты, что снижает рыночную конкуренцию и стимулирует расширение платформы [Howcroft, Bergvall-Kåreborn, 2019]	Равные возможности для доступа и использования
Платформы позволяют нивелировать бюрократические и транзакционные издержки [Meijer, Voon, 2021], снижают издержки и упрощают процесс осуществления транзакций [Zaramenskikh, Lyubarskaya, 2020]	Снижение расходов, сокращение издержек, экономия
Платформы позволяют согласовывать деятельность и разрешать конфликты между пользователями [Ansell, Gash, 2018], являясь открытой средой и экосистемой с четкими рамками, руководящими принципами, ресурсами и поддержкой, которые побуждают всех участников сотрудничать в создании личной и общественной ценности [Millard, 2018]	Саморегулирование и возможность соуправления
Платформы предлагают услуги или ресурсы людям, которые не имели возможности получить их традиционным способом [Basselier, Langenus, Walravens, 2018; Sutherland, Jarrahi, 2018]	Социальная интеграция и вовлеченность
Платформы объединяют спрос и предложение, группируя их таким образом, который раньше был невозможен (быстрее, дешевле и в большем масштабе) [Basselier Langenus, Walravens, 2018]	Результативность
Платформы основаны на открытых стандартах, протоколах и разработанных инструментах строгого бюрократического контроля, правилах взаимодействия и доступа, отчетах и ответственности для контроля поведения [Deng et al., 2016; Ansell, Gash, 2018]	Прозрачность и возможность контролировать

Окончание табл. 2.1

Влияние платформ на ценности на основании обзора литературы	Общественная ценность
Безопасность граждан обеспечивается как путем добавления мер безопасности к самой транзакции, так и посредством привлечения к ответственности пользователей, нарушающих правила использования платформы и обеспечения гарантий и безопасности совершения сделки [Sundararajan, 2016; Sutherland, Jarrahi, 2018]	Безопасность и конфиденциальность
Проектирование платформенных процессов, которые не создают ограничений или недостатков для взаимодействия сторон при совершении сделки, заключается в предотвращении недобросовестной эксплуатации граждан на цифровых платформах и поощрении коллективных действий пользователей [Sutherland, Jarrahi, 2018]	Отсутствие недобросовестной эксплуатации граждан
Платформы продвигают неиерархическую структуру сообщества, где роль агента может предоставляться отдельному пользователю [Sutherland, Jarrahi, 2018], персонализированные фильтры удовлетворяют потребности локального населения в информации, когда необходимо обеспечить соблюдение демократических правил в случае разобщения локальных групп [Van Dijck, Poell, De Waal, 2018]	Отсутствие дискриминации и демократичность
Беспристрастность на платформе определяется как возможность взаимодействовать со всеми заинтересованными сторонами в соответствии с системами репутации и доверия без каких-либо ограничений [Gamito, 2016]	Беспристрастность
Справедливость в контексте ИКТ связана с возможностью создания новых форм горизонтального контроля для улучшения социального равенства [Snijkers, 2005]	Справедливость
Платформа как медиатор устанавливает рамки взаимодействия, поощряя доверие участников друг к другу [Sutherland, Jarrahi, 2018] и наказывая пользователей, которые уклоняются от исполнения сделки, путем возмещения ущерба пострадавшей стороне недобросовестным контрагентом [Sundararajan, 2016]	Честность и порядочность во взаимоотношениях с клиентами

Источник: Составлено авторами.

Итак, под влиянием платформенных решений вопросы создания общественных ценностей приобрели новое значение. PVM теперь — не сколько механизм поиска эффективных решений для государственной политики, сколько способ систематического и быстрого взаимодействия государства, граждан, коммерческих и некоммерче-

ских организаций посредством онлайн-платформ для выявления общественных потребностей и формирования клиентоориентированных общественных ценностей.

## **Результаты международного исследования общественных ценностей фрилансовых платформ**

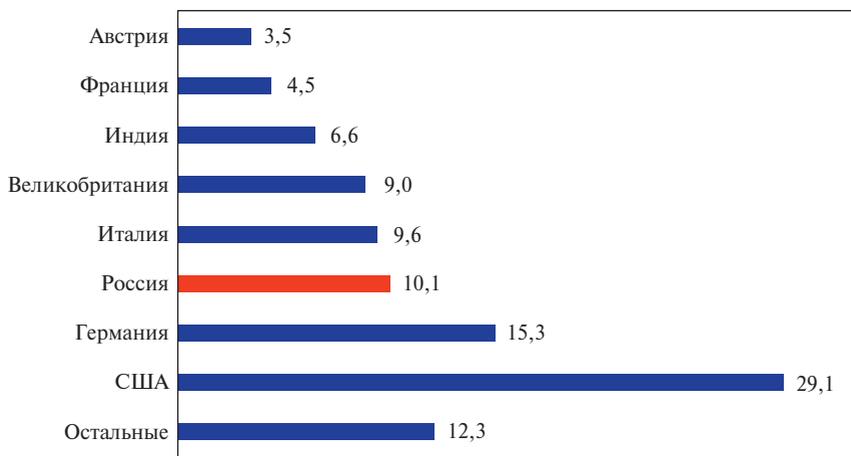
Цифровые фриланс-платформы, позволяя большему количеству людей выходить на рынок труда, имеют большой потенциал, в связи с чем правительства заинтересованы в их развитии ввиду возможности снижения безработицы. При этом платформы уменьшают издержки найма квалифицированных специалистов практически на 30%, обеспечивая гибкость подбора и более короткие сроки выполнения задач, поэтому работодатели (или заказчики) также заинтересованы в их создании и использовании [World Employment..., 2021; 2020 Future Workforce Report, 2020].

В рамках международного опроса пользователей наиболее популярных цифровых платформ в сфере занятости (Clickworker, Fiverr, Freelance, Freelancer, Appen, Amazon Mechanical Turk, Microworker, Upwork, ЯндексТолока и др.), проведенного Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в ноябре 2021 г., была проверена гипотеза о восприятии пользователя фрилансовых платформ тех общественных ценностей, которые были выявлены на основе анализа академической литературы (см. табл. 2.1).

В настоящее время фрилансовые платформы становятся достаточно популярны во многих странах мира. На рис. 2.1 показаны страны, респонденты из которых приняли участие в проведенном опросе. Далее мы оценили приоритизацию разных общественных ценностей у пользователей из наиболее приоритетных семи стран (табл. 2.2).

Проведенный анализ выявил неоднородность в распределении приоритетов общественных ценностей на цифровых платформах у пользователей из разных стран. Считаем необходимым выделить следующие различия.

Во-первых, в тройку ценностей, наряду с сокращением издержек, кроме Германии и Великобритании, пользователи называли равный



**Рис. 2.1.** Популярность фриланс-платформ в странах мира, %

доступ, а также: в России безопасность и конфиденциальность (на 8 п.п. выше среднего); в США — клиентоориентированность (на 9 п.п. выше среднего); в Индии — результативность, клиентоориентированность, саморегулирование и интеграцию; во Франции и Италии — саморегулирование. Пользователи из Германии отметили результативность, саморегулирование и справедливость, из Великобритании — результативность, честность и порядочность.

Во-вторых, различаются и входящие в пятерку приоритеты. Пользователи из России выделили результативность, честность и порядочность (на 7 п.п. выше среднего); из Германии — равный доступ и клиентоориентированность; из Великобритании — равный доступ, справедливость, честность и порядочность (на 10 п.п. выше среднего); из США — саморегулирование и интеграцию (на 10 п.п. выше среднего); из Индии — безопасность (на 7 п.п. выше среднего) и справедливость; из Франции — результативность и прозрачность; из Италии — результативность и клиентоориентированность (на 6 п.п. ниже среднего).

Выявленные межстрановые различия в приоритизации ценностей, на наш взгляд, должны учитываться при целеполагании национального (регионального) регулирования общественных отношений на международных фриланс-платформах.

**Таблица 2.2.** Сравнительный рейтинг общественных ценностей среди пользователей цифровых платформ по странам, доля респондентов из которых составила не менее 4,5% общей выборки (N = 3244)

Общественные ценности	Все	Россия	Германия	Велико-британия	США	Индия	Франция	Италия
Сокращение издержек	1	1	1	1	2	1*	1	1
Равный доступ	2	2	4	4	1	1*	3	3
Результативность	3*	4	2*	2	6	3*	4	4
Саморегулирование	3*	6*	2*	8*	4	2*	2	2
Клиентоориентированность	4	6*	5	6	3	3*	6	5
Справедливость	5	9*	3	5	7	5	9	8*
Интеграция	6	10	6	9	5	2*	7*	6*
Безопасность и конфиденциальность	7	3	9	8*	8	4	7*	6*
Честность и порядочность	8	5	9	3	9*	8	8	8*
Прозрачность	9	7	7	7	11	7	5	7
Демократичность	10	9*	10	10*	9*	8	10	10
Отсутствие эксплуатации	11	8	11	11	9*	6	12	11
Беспристрастность	12	11	12	10*	10	9	11	9

\* Если значение различалось менее чем на 1%, ценностям присваивался одинаковый рейтинг.

*Примечание.* Курсив — значения выше среднего более чем на 5%; полужирный — значения ниже среднего более чем на 5%.

*Источник:* Составлено авторами.

## Выводы

Под воздействием цифровых технологий изменяется исследовательская рамка общественных ценностей, сформированная М. Муром и другими исследователями, заложившими основу PVM. Платформы и экосистемы становятся самостоятельным субъектом управления и регулирования отношений между участниками взаимодействия по созданию личных и общественных ценностей. Поэтому государства должны быстрее и активнее адаптироваться к новым перспективам и вызовам экономики совместного потребления [Ganapati, Reddick, 2018], переходя от традиционных инструментов управления к технологиям совместного управления и управления общественными ценностями [Kim, Andersen, Lee, 2021]. Наше исследование углубляет понимание использования платформ с точки зрения совместного создания ценности.

Фрилансовые платформы, обладая новыми возможностями для поиска партнеров за счет алгоритмов, рейтингования и системы поисковых фильтров, управляя транзакциями участников и выстраивая систему доверия, позволяющую использовать платформу в качестве площадки для взаимодействия заинтересованных сторон [Sutherland, Jarrahi, 2018], формируют специальную среду, которая поощряет совместное создание общественных ценностей. Опираясь на обзор академической литературы, с помощью международного опроса мы определили перечень общественных ценностей, которые могут формироваться на фрилансовых платформах, и проанализировали их с помощью модели Оливейра и Кортимилья. (Подробнее о возможностях и государственном регулировании цифровых платформ см. гл. 11, 13.)

*Электронное научное издание*

**Цифровая трансформация  
в государственном управлении**

Зав. книжной редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Т.Г. Паркани*

Компьютерная верстка: *А.И. Паркани*

Корректор *Т.Г. Паркани*

Дизайн обложки *О.А. Быстрова*

На обложке — изображение: Freepik.com.

“Концепция цифровой трансформации искусственного интеллекта”.

Эта обложка была создана с помощью ресурсов с freepik.com

Все новости издательства — <http://id.hse.ru>

По вопросам закупки книг

обращайтесь в отдел реализации

Тел.: +7 499 611-24-16, +7 495 624-40-27

[bookmarket@hse.ru](mailto:bookmarket@hse.ru)

Подписано в печать 23.03.2023

Гарнитура Newton. 2,3 Мб. Уч.-изд. л. 10,1

Изд. № 2706

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 624-40-27