

УДК 338.24

<https://doi.org/10.32686/1812-5220-2019-16-6-38-49>

ISSN 1812-5220

© Проблемы анализа риска, 2019

Стратегические риски государственного управления в условиях цифровой экономики

Смотряцкая И. И.,

Черных С. И.*,

Шувалов С. С.,

Институт экономики РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский проспект, д. 32

Аннотация

Текущее десятилетие нынешнего века является периодом формирования и реализации качественно новых вызовов и угроз стратегического характера, а также возникающих геополитических, социально-экономических, институциональных и технологических рисков при переходе к масштабному и активному внедрению цифровых технологий. Мировая экономика вступает в новый этап цифрового развития, который предполагает, что человеческая деятельность по производству, обмену, распределению и потреблению общественных благ непосредственно связывается с созданием, переработкой и использованием большого массива информации и знаний, представленных в цифровом виде. Понятия «цифровая экономика» и «экономика знаний» становятся неразрывными, и это не может не накладывать отпечаток на процессы цифровой трансформации институтов государственного управления. Цифровые технологии увеличивают возможности приведения роли государства в соответствие с глобальными вызовами и одновременно создают определенные стратегические риски, в первую очередь институциональные и технологические. При этом направления цифровой эволюции государства и его управленческих функций, хотя и продолжают обсуждаться, еще до конца не определены. В рамках данного исследования рассматривается концепция цифровой трансформации институтов государственного управления с учетом указанных выше рисков. Проведен анализ нормативно-правовых актов и стратегических документов, имеющих отношение к исследуемой проблеме. Обосновывается вывод о том, что оптимизация указанных выше стратегических рисков является важнейшим государственным приоритетом.

Ключевые слова: цифровая экономика, государственное управление, стратегические риски, электронное и цифровое правительство, институциональные и технологические изменения, прогнозные оценки.

Для цитирования: Смотряцкая И. И., Черных С. И., Шувалов С. С. Стратегические риски государственного управления в условиях цифровой экономики // Проблемы анализа риска. Т. 16. 2019. № 6. С. 38—49, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2019-16-6-38-49>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Strategic Risks of the Public Administration in the Digital Economy

Irina I. Smotritskaya,
Sergey I. Chernykh*,
Sergey S. Shuvalov,
Institute of economy of RAS,
117218, Russia, Moscow,
Nakhimovsky Avenue, 32

Annotation

The current decade is a period of origination and manifestation of the game-changing strategic challenges and threats as well as the geopolitical, socio-economic, institutional, and technological risks that arise from the development and penetration of the digital technologies. The World economy is entering the new stage of its development that implies that the human production, exchange, distribution, and consumption activities are directly connected with the formation, processing, and application of large amounts of information and knowledge that exist in a digital format. The concepts "The digital economy" and "The knowledge-based economy" are becoming inseparable and this has an impact on the digital transformation of the institutions of public administration. The digital technologies are increasing the capabilities of the State to respond the global challenges but at the same time generating the new strategic risks, especially institutional and technological ones. Furthermore, the possible directions of the digital evolution of the State are still discussing, not defined. The paper deals with the concept of the digital transformation of the institutions of the public administration with the risks being taken into account. Conclusion that optimizing the above strategic risks is a critical national priority.

Keywords: digital economy, public administration, strategic risks, e-government, digital government, institutional and technological shifts, predictive estimates.

For citation: Smotritskaya Irina I., Chernykh Sergey I., Shuvalov Sergey S. Strategic risks of the public administration in the digital economy // *Issues of Risk Analysis*. Vol. 16. 2019. No. 6. P. 38—49, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2019-16-6-38-49>

The authors declare no conflict of interest.

Содержание

Введение

1. Институциональные риски
2. Технологические риски
3. Прогнозные оценки

Заключение

Литература

Введение

Проблемы формирования институциональных основ и цифровой среды для повышения эффективности и конкурентоспособности экономики находятся в фокусе внимания российских органов государственного управления. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» приобрела статус национальной программы (проекта) с планируемым объемом финансирования свыше 1,6 трлн руб.¹ Программа включает шесть ключевых направлений, в том числе цифровое государственное управление. Несомненно, что внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления и оказания государственных услуг создаст предпосылки для трансформации функций государственного управления, развития новых институциональных форм, обеспечивающих повышение его эффективности и качества.

В задачу данной статьи не входит раскрытие категории «стратегический риск» в широком смысле, поскольку разработка методологических основ концепции стратегических рисков, систематизация терминологического и понятийного аппарата, анализ взаимосвязи понятий «риск», «опасность», «экономическая безопасность» и т. д. достаточно полно представлены в отечественной экономической литературе [1—3].

Для целей нашего исследования мы выделили наиболее общую и универсальную дефиницию *стратегического риска* как *возможности нанесения ущерба для национальных интересов страны и перспектив ее устойчивого экономического развития*, связанную с двумя группами факторов. Первая группа (внешние факторы) — вызовы глобального политического, социально-экономического и технологического характера. Вторая группа (внутренние факторы) — угрозы, возникающие вследствие принятия неэффективных стратегических решений по приоритетным аспектам реформирования и развития страны. Логика такого

исследовательского подхода базируется на принятой Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208), где стратегические риски в области экономической безопасности определены как возможность нанесения ущерба национальным интересам РФ в связи с реализацией угрозы экономической безопасности.

Обобщение и классификация рисков в цифровой экономике являются актуальной темой современных научных публикаций [4—6]. Предметом комплексного анализа в плане изучения источников их проявления, возможностей оценки, способов минимизации степени влияния выступают в первую очередь глобальные технологические и социально-экономические риски. Однако риски, возникающие в связи с соответствующими институциональными преобразованиями, остаются практически вне поля зрения научных исследователей, в том числе институциональные риски, обусловленные сложностью процесса цифровизации государственного управления. В связи с этим представляется важным рассмотреть две группы стратегических рисков, имеющих наиболее приоритетное значение для сферы государственного управления, — *институциональные и технологические*.

1. Институциональные риски

Под институциональными рисками мы понимаем вероятность снижения упорядоченности, сбалансированности и результативности функционирования институтов государственного управления, что имеет стратегическое значение для устойчивого социально-экономического развития страны.

Возникающие институциональные риски в значительной мере продуцируются недостаточной эффективностью существующей системы государственного управления, противоречивостью и незавершенностью проведенных в нашей стране управленческих реформ. Так, по мнению проф. А. Е. Городецкого, имплементация зарубежного опыта административных реформ в России происходила в условиях «существующей практики приватизации власти чиновниками, использования теневых коммерческих схем принятия решений, и в итоге это стало одной из причин возникновения дисфункций государственного аппарата, что привело

¹ Национальные проекты: целевые показатели и результаты. На основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. Москва. 2019. <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>.

к росту неэффективности государственного управления» [7]. В результате недостаточно эффективное государственное управление определено Стратегией экономической безопасности РФ на период до 2030 г. в числе 25 ключевых вызовов и угроз экономической безопасности страны.

Существующие дисфункции в сфере государственного управления выступают в качестве фундаментальных институциональных рисков, имеющих стратегический характер, так как они влияют на механизмы целеполагания, определения задач и институциональных принципов цифровизации государственного управления.

Данные институциональные риски связаны прежде всего с сопротивлением цифровой трансформации со стороны существующих управленческих структур, отсутствием внутренней поддержки изменений на уровне среднего управленческого звена. Вероятность данных рисков и степень их возможного влияния на формирование цифровой экономики оцениваются специалистами Центра стратегических разработок (ЦСР) как высокие².

К этой группе рисков следует отнести и риски, связанные с имеющимся нарушением соотношения между принципами и целеполаганием государственного регулирования и сущностью реальных экономических отношений. Особенно остро риски, связанные с приоритетом регламентированного «процедурного» подхода и «контроля ради контроля», проявляются в сфере управления государственным сектором экономики и публичными закупками.

Начало активного процесса цифровизации институтов государственного управления в нашей стране связано, во-первых, с принятием в 2008 г. Стратегии развития информационного общества, обозначившей цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, и во-вторых, с утверждением в 2010 г. государственной программы «Информационное общество (2011—2020 гг.)», направленной на создание целостной и эффективной системы использования информационных технологий, в том числе в сфере го-

сударственного управления (подпрограмма «Информационное государство»).

Следует отметить, что Россия достигла определенного прогресса в реализации концепции информационного государства, в первую очередь в создании *электронного правительства*, системы электронного документооборота и предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме. По оценке Минэкономразвития РФ, уровень удовлетворения граждан качеством предоставляемых государственных услуг достиг в 2017 г. 86,4%³.

Наиболее авторитетным международным показателем, оценивающим уровень и качество развития электронного правительства, является Индекс развития электронного правительства Организации Объединенных Наций (The UN Global E-Government Development Index — EGDI), который разрабатывается раз в два года для 193 стран — членов ООН. В 2016 г. индикатор развития российского электронного правительства оценивался ООН как высокий, при этом у 29 стран-лидеров индикатор развития электронного правительства имел показатель «очень высокий». В 2018 г. Россия впервые вошла в группу стран с «очень высоким» (very high) индексом развития электронного правительства — более 0,75 при максимальном значении (табл. 1).

Как следует из представленных в табл. 1 данных, впереди России (показатель EGDI составил 0,7969) в рейтинге находятся такие страны, как Испания (17-е место), Германия (12-е), США (11-е), а возглавляет рейтинг Дания.

При этом Россия поднялась с 34-го на 23-е место в группе стран с наиболее высоким уровнем вовлеченности граждан (E-Participation, электронное участие). Здесь государства-участники ранжируются по уровню участия граждан в управлении и принятии государственных решений с использованием ИКТ. Кроме того, Россия укрепила позиции в рейтинге телекоммуникационной инфраструктуры, набрав в 2018 г. 0,6219 балла против 0,6091 двумя годами ранее.

Как показывает мировая практика, электронное правительство вносит значительный вклад

² Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. М., 2018. Доступно: <http://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/>

³ Об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2017 г. и задачах на 2018 г. Доклад. Министерство экономического развития РФ. М., 2018. Доступно: <http://economy.gov.ru/minrec/about/collegium/collegium2019>

Таблица 1. Индекс развития электронного правительства

Table 1. E-Government Development Index

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	EGDI Уровень развития	E-Government Development Index (EGDI)	Онлайн- сервисы	ИКТ- инфраструктура	Человеческий капитал
1	+8	Дания	Очень высокий	0,915	1	0,7978	0,9472
2	—	Австралия	Очень высокий	0,9053	0,9722	0,7436	1
3	—	Республика Корея	Очень высокий	0,901	0,9792	0,8496	0,8743
4	–3	Великобритания	Очень высокий	0,8999	0,9792	0,8004	0,92
5	+1	Швеция	Очень высокий	0,8882	0,9444	0,7835	0,9366
6	–1	Финляндия	Очень высокий	0,8815	0,9653	0,7284	0,9509
7	–3	Сингапур	Очень высокий	0,8812	0,9861	0,8019	0,8557
8	—	Новая Зеландия	Очень высокий	0,8806	0,9514	0,7455	0,945
9	+1	Франция	Очень высокий	0,879	0,9792	0,7979	0,8598
10	+1	Япония	Очень высокий	0,8783	0,9514	0,8406	0,8428
11	+1	США	Очень высокий	0,8769	0,9861	0,7564	0,8883
12	+3	Германия	Очень высокий	0,8765	0,9306	0,7952	0,9036
13	–6	Нидерланды	Очень высокий	0,8757	0,9306	0,7758	0,9206
14	+4	Норвегия	Очень высокий	0,8557	0,9514	0,7131	0,9025
15	+13	Швейцария	Очень высокий	0,852	0,8472	0,8428	0,866
16	–3	Эстония	Очень высокий	0,8486	0,9028	0,7613	0,8818
17	—	Испания	Очень высокий	0,8415	0,9375	0,6986	0,8885
18	+7	Люксембург	Очень высокий	0,8334	0,9236	0,7964	0,7803
19	+8	Исландия	Очень высокий	0,8316	0,7292	0,8292	0,9365
20	–4	Австрия	Очень высокий	0,8301	0,8681	0,7716	0,8505
.....							
32	+3	Россия	Очень высокий	0,7969	0,9167	0,6219	0,8522

Источник: составлено на основании The UN Global E-Government Development Index 2018 [8].

в повышение эффективности государственного управления. Проведенный интернет-предпринимателем Мартой Лэйн Фокс обзор электронных услуг правительства Великобритании показал, что перевод на цифровые каналы 30% контактов «фронт-офиса», занимающегося оказанием государственных услуг, даст валовую годовую экономию свыше 1,3 млрд фунтов стерлингов, при этом перевод на цифровой канал 50% контактов может увеличить эту экономию до 2,2 млрд фунтов стерлингов [9].

В настоящее время можно говорить о переходе к следующему этапу трансформации институтов государственного управления — формированию и развитию *цифрового правительства*, что нашло отражение в новой Стратегии развития информационного общества (2017 г.) и национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации».

Формирование электронного правительства и переход к цифровому в нашей стране стали возможными благодаря широкому распространению

информационно-коммуникационных технологий в сфере оказания государственных услуг. В то же время одним из существенных барьеров развития является *отставание институциональных изменений от технологических*.

Во-первых, как мы уже ранее отмечали в своих исследованиях [10, 11], отсутствует необходимая законодательная база, что является одним из основных институциональных ограничений развития цифровых технологий в сфере государственного управления. Данный институциональный риск возникает в связи с медленной разработкой соответствующей нормативной базы, несвоевременной корректировкой существующих и (или) принятием новых нормативных актов, в том числе определяющих принципиальную возможность использования тех или иных технологий. Для оптимизации указанного риска в рамках программы «Цифровая экономика» предусматривается подготовка значительного пакета поправок к действующим нормативно-правовым актам.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует полноценное взаимодействие между существующими элементами инфраструктуры электронного правительства, что в значительной мере является результатом преобразования управленческих процедур на базе имеющихся административных регламентов, которые сохраняют ряд этапов традиционных бумажных способов предоставления государственных услуг. При этом, по оценке экспертов НИУ ВШЭ, со времени вступления в действие ст. 6 Федерального закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в соответствии с которой все органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны иметь утвержденные для данных услуг регламенты, «каждый рабочий день принимается по 385 актов об утверждении административных регламентов по всей стране» [12, с. 9]. В то же время не все административные регламенты вовремя пересматриваются и поэтому могут содержать устаревшие правовые нормы, которые не соответствуют современным цифровым преобразованиям.

Организация и развитие единых информационных платформ, использование сквозных цифровых технологий формируют базу для достижения ново-

го уровня государственного управления на основе горизонтальной интеграции и эффективного взаимодействия государственных органов на различных уровнях исполнительной власти [10]. Речь идет о создании условий для трансформации модели государственного управления в сторону совместного «публичного» управления и модели «объединенного» правительства, способного комплексно решать макроэкономические задачи, соответствующие глобальным вызовам цифровой экономики. Однако в полной мере реализовать цифровую трансформацию, которая подразумевает переход к модели «объединенного» правительства, достаточно сложно, так как рассмотренные ранее институциональные угрозы фундаментального характера продуцируют риски, суть которых можно охарактеризовать следующим образом — «существующая система управления заинтересована в консервации своего текущего состояния»⁴.

К рискам институционального характера следует также отнести отсутствие достоверной и точной информации о состоянии экономики и отраслей народного хозяйства. Необоснованные статистические данные искажают информацию и делают невозможным объективный анализ, регулирование, планирование и прогнозирование социально-экономических процессов, в том числе в цифровой сфере.

При этом мониторинг и оценка вклада цифровизации в экономический рост становятся важным направлением государственного управления. Данный подход, как отмечают зарубежные эксперты, требует включения в статистический инструментарий новых цифровых товаров и услуг, актуализации статистических классификаторов и источников данных, разработки адекватных подходов к оценке «цифрового вклада» в производство и потребление [13].

В целом для оптимизации стратегических рисков система государственного управления должна быть в первую очередь транспарентной и достаточно гибкой, чтобы оперативно реагировать на изменения технологий, как в части их регулирования, так и в части адаптации в своих интересах. Развитие цифровых технологий и цифровых

⁴ Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. М., 2018. Доступно: <http://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/>

информационных платформ создает риски дальнейшего снижения эффективности реализации управленческих функций, так как требует разработки новых подходов и новых управленческих механизмов, подготовки соответствующего профессионального кадрового состава.

2. Технологические риски

На оптимизацию технологических рисков направлена поставленная в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» задача создания сквозных цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок. По мнению Н. И. Касперской, в настоящее время «мы уже сильно зависимы от иностранных технологий... нужно развивать свое, благо у нас практически по всем разрекламированным технологиям есть свои наработки». Кроме того, новые технологии могут выступать в качестве «троянского коня»: «зачастую новые технологии пропагандируются так называемыми цифровыми евангелистами. При этом данные темы окружают неадекватным ажиотажем, который дополнительно мешает здоровой оценке» [14].

Ставка на импорт иностранных технологий и продуктов для формирования отечественной цифровой экономики без должной адаптации означает риски усиления контроля иностранных компаний над российским рынком и риски внешнего управления (так называемая цифровая колонизация). Риски «цифровой колонизации» обостряются в связи с тем, что в России наблюдаются:

- недостаток технологических и управленческих компетенций, в том числе в сфере разработки, развертывания и поддержки функционирования платформенных решений государственного уровня (степень возможного влияния на формирование цифровой экономики — средняя);
- недостаточно высокое качество данных в существующих хранилищах, технические проблемы при объединении данных из различных хранилищ, проблемы корректной классификации данных по уровням доступа и защиты, наличие административных барьеров, препятствующих открытию отдельных массивов данных (степень возможного влияния на формирование цифровой экономики — высокая);

- высокая вероятность технологических рисков во многом определяется недостаточной квалификацией сотрудников государственного аппарата и привлекаемых экспертов, не обладающих необходимыми техническими и экономическими знаниями⁵.

Получение необходимых знаний также связано с определенными рисками. В. В. Иванов и Г. Г. Малинецкий отмечают, что использование цифровых технологий в образовании требует кардинального пересмотра подходов к образовательной системе в широком смысле. С одной стороны, образовательные технологии, использующие самые современные достижения цифровых технологий, позволяют расширить доступ к образовательным услугам, повысить адаптивность и обеспечить непрерывность образования. С другой стороны, при такой ситуации может наблюдаться формирование у обучающихся так называемого «кликового» и «клипового» сознания (click — простое нажатие кнопки, clip — получение концентрированной информации), что не вырабатывает навыков по осмыслению и анализу полученных знаний, следствием чего является утрата творческих начал у молодежи [15, с. 52—53]. Минимизация данных негативных последствий применения новейших технологий в образовательных процессах является достаточно сложной задачей для государства.

Аналитики Всемирного экономического форума (ВЭФ), обобщая перспективы и направления распространения цифровых технологий, дали следующие оценки возможных масштабов их положительных и отрицательных последствий (табл. 2).

На основе оценок экспертов ВЭФ авторами структурирована взаимосвязь ключевых цифровых технологий и отдельных групп рисков цифровой экономики, которая показывает, какие именно цифровые технологии могут наиболее значимо влиять на те или иные группы рисков (рис. 1).

Значимость группы технологических рисков может быть проиллюстрирована на примере вируса WannaCry, поразившего в 2017 г. компьютеры в более чем 150 странах мира. Действие вируса на некоторое время практически парализовало работу крупных

⁵ Согласно правительственным планам число специалистов в сфере цифровой экономики, которых будут готовить российские вузы, увеличится с 48 тыс. в настоящее время до 120 тыс. человек в 2024 г. Но проблема заключается не только в количестве таких специалистов, но и в качестве их подготовки.

Таблица 2. Оценки возможных масштабов последствий распространения цифровых технологий на глобальное развитие

Table 2. Estimates of the possible magnitude of the implications of the spread of digital technology on global development

Технология	Масштаб положительных последствий	Масштаб отрицательных последствий
Искусственный интеллект и робототехника	Высокий	Высокий
Интернет вещей	Средний	Высокий
Блокчейн и технологии распределенного реестра	Низкий	Средний
Виртуальная и дополненная реальность	Средний	Средний
Нейротехнологии	Средний	Средний
Новые технологии компьютерных вычислений	Средний	Средний

Источник: составлено на основе The Global Risks Report 2017. 12th Edition. Geneva: World Economic Forum, 2017. http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

управленческих структур, функционирующих в разных секторах мировой экономики, — Национальной службы здравоохранения Великобритании, испанской телекоммуникационной компании Telefonica, американской логистической компании FedEx, немецкой железнодорожной компании Deutsche Bahn, а ряд крупных промышленных компаний (Nissan Motor, Renault и др.) на время остановили производственные линии.

В свою очередь, развитие и распространение технологий искусственного интеллекта и робототехники помимо общих геополитических и технологических рисков порождает и дополнительные риски социально-экономического характера:

- замещение искусственным интеллектом как «синих», так и «белых воротничков» в сфере управления, соответствующий рост безработицы и сопутствующие социальные шоки;

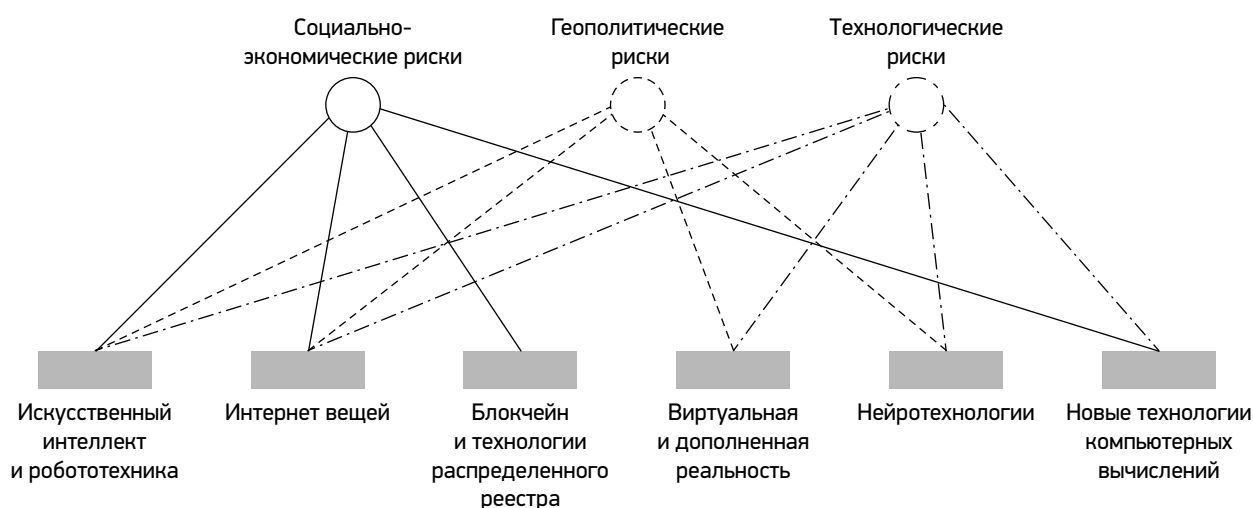


Рис. 1. Взаимосвязь ключевых цифровых технологий и рисков цифровой экономики

Figure 1. The relationship of key digital technologies and the risks of the digital economy

- возникновение проблемы социальной ответственности искусственного интеллекта за последствия управленческих решений;

- милитаризация искусственного интеллекта и ограниченные возможности международного регулирования данного процесса.

Последний пункт включает в себя не только риски, связанные с ведущимися разработками систем вооружения, использующими технологии искусственного интеллекта, но и риски, связанные с разработками в области управления поведением больших групп людей на основе технологий искусственного интеллекта и технологий анализа больших данных.

3. Прогнозные оценки

По оценке экспертов группы Digital McKinsey, цифровизация экономики России может увеличить ВВП страны к 2025 г. на 4,1—8,9 трлн руб., что составит 19—34% от общего увеличения ВВП [16]. Такой значительный прогнозируемый интервал в объеме возможного прироста (4,7 трлн руб., или соответственно 15% от увеличения ВВП) связан с наличием существенных рисков, оптимизация которых является стратегическим вызовом для системы государственного управления.

Традиционно риски оцениваются экспертными методами в координатах «вероятность наступления» и «сила возможного влияния». Центром стратегических разработок такие оценки даны для рисков государственного управления, ожидаемых на *этапе формирования цифровой экономики* в России и ставящих под угрозу саму возможность цифровизации российской экономики и формирования суверенного цифрового государства⁶.

В свою очередь Всемирным экономическим форумом даны оценки для различных групп рисков, ожидаемых в результате масштабного внедрения и дальнейшего распространения цифровых технологий, то есть на *этапе функционирования и развития цифровой экономики* [17]. Несмотря на то, что оценки ВЭФ касаются мировой экономики, мы считаем, что они в полной мере справедливы и для России.

На основе обобщения существующих экспертных оценок ЦСР и ВЭФ авторами построена прогнозная карта рисков государственного управления в контексте формирования и функционирования цифровой экономики (рис. 2).

Многие из рассмотренных на рис. 2 рисков (риски террористических атак, межгосударственных конфликтов, утраты национального суверенитета и др.) не являются специфичными именно для цифровой экономики, поскольку подобные риски имели место в мировой истории задолго до появления цифровых технологий. Однако появление и распространение цифровых технологий *качественно меняет природу данных рисков*, делая возможным совершение террористических атак и актов межгосударственной агрессии (в том числе вывод из строя систем управления объектами критической инфраструктуры, коммуникаций, промышленных и военных объектов) дистанционно. Например, через кибератаки, которые, в свою очередь, могут быть как причиной (или поводом) для межгосударственных конфликтов, так и действенным оружием в конкурентной борьбе. Возрастают и риски утраты национального суверенитета в результате возможной «цифровой колонизации» экономик и государств, не имеющих собственных технологий и сильно зависимых от их импорта. Таким образом, все отмеченные на карте риски теснейшим образом связаны с разработкой и внедрением цифровых технологий, формированием и функционированием цифровой экономики.

Особо следует отметить, что на первый взгляд многие технологические, а также экологические, гуманитарные и другие риски напрямую не связаны с рисками государственного управления. Однако, как было отмечено ранее, регулирование разработки и распространения тех или иных технологий, в том числе через систему стандартов и регламентов, с целью максимизации извлекаемых выгод и минимизации возможных угроз является одной из приоритетных задач современной системы государственного управления.

В целом из прогнозных оценок, представленных на рис. 2, следует, что на этапе формирования цифровой экономики *наиболее значимыми рисками для сферы государственного управления можно считать*: риски несоответствия нормативной правовой базы задачам построения цифровой экономики;

⁶ Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад ЦСР. М., 2018. Доступно: <http://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/>

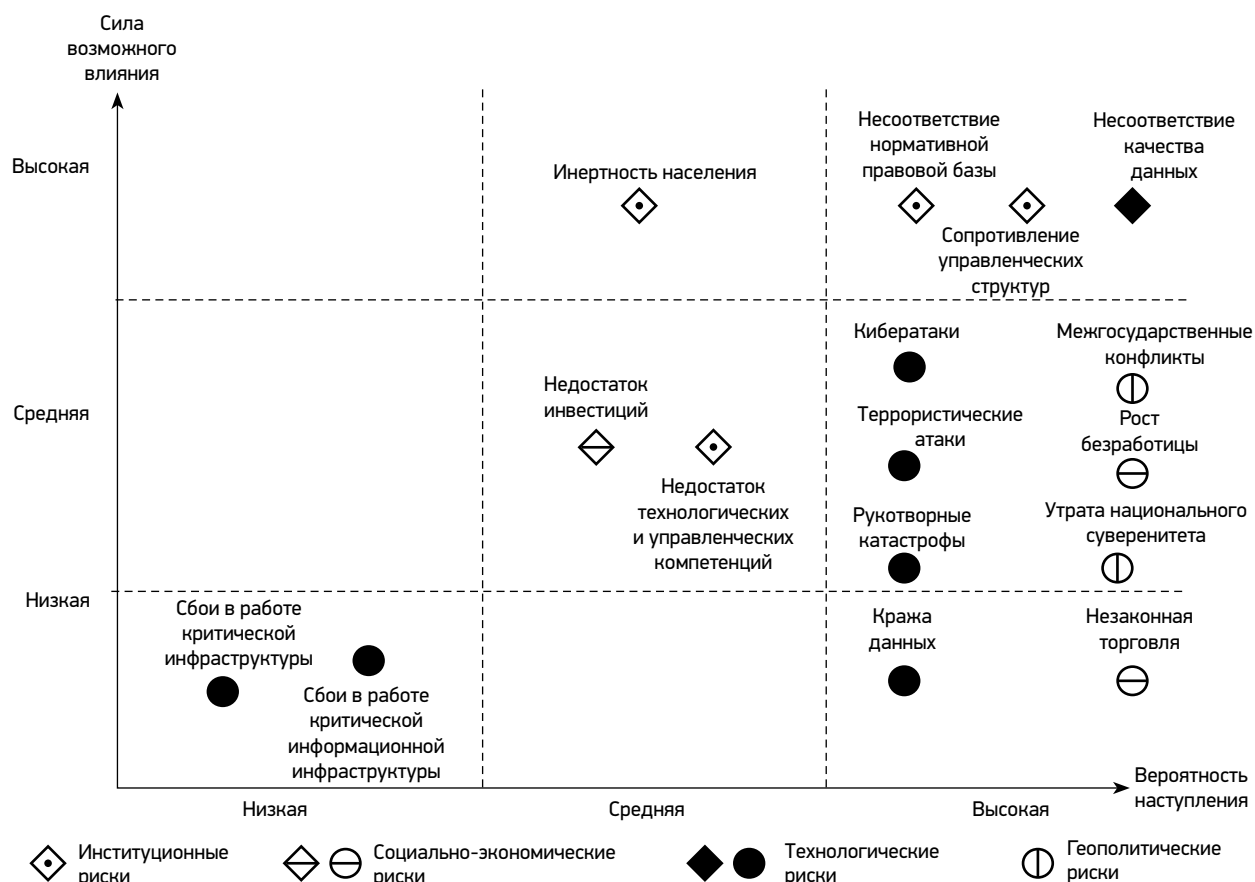


Рис. 2. Прогнозная карта рисков

Figure 2. Risk forecast map

Примечание. В форме ромба ◆ отражены риски, характерные для этапа формирования цифровой экономики. В форме круга ⊖ отражены риски, характерные для этапа функционирования цифровой экономики

риски сопротивления цифровой трансформации со стороны управленческих структур и населения; риски недостаточного качества и защиты данных; риски технических проблем при интеграции данных из различных хранилищ.

В свою очередь, в контексте функционирования цифровой экономики в числе наиболее значимых рисков мы выделяем: риски масштабных кибератак, способных привести к дисфункции системы государственного управления и серьезным экономическим последствиям; риски террористических атак и рукотворных экологических катастроф с применением возможностей цифровых технологий; риски утраты национального суверенитета в результате «цифровой колонизации»; риски роста безработицы

в результате автоматизации, развития технологий искусственного интеллекта и масштабной трансформации рынка труда.

Заключение

Развитие цифровой экономики характеризуется системными изменениями в сфере государственного управления, что приводит к возникновению противоречивого взаимодействия новых и действующих институтов, обострению фундаментальных рисков, связанных с неэффективностью ранее проведенных институциональных реформ, имеющих стратегический характер и влияющих на целеполагание, определение задач и выбор институциональных принципов цифровизации экономики.

В настоящее время цифровые подходы и технологии в сфере государственного управления находятся на этапе активного развития. Внедрение цифровых технологий на основе качественных научных заделов при условии оптимизации рисков и решения финансовых проблем создает базовые предпосылки для перехода к модели публичного «объединенного правительства», более соответствующей глобальным вызовам развития российской экономики.

Проведенные авторами исследование и обобщение возникающих стратегических рисков позволяют сделать предварительные выводы об основных принципах управления ими. Прежде всего отметим, что в условиях формирования и развития цифровой экономики геополитические, социально-экономические, институциональные и технологические риски носят глобальный характер и оказывают влияние на большинство сфер жизнедеятельности государства, в том числе на государственное управление. Следствием этого является необходимость повышения качества государственного управления на основе анализа и количественной оценки стратегических рисков в целом и в технологической области в частности. В этих целях необходимо, чтобы в рамках государственного управления были поставлены и решены задачи стратегического прогноза и научного мониторинга во всех сферах, в которых возможны существенные риски нанесения ущерба для национальных интересов страны и перспектив ее устойчивого социально-экономического развития.

Литература [References]

1. Авдийский В.И. Научно-теоретические аспекты риск-ориентированного подхода в системе обеспечения экономической безопасности // Проблемы анализа риска. Т. 14. 2017. № 5. С. 20—29. [Avdiysky V.I. Scientifictheoretical aspects of the riskoriented approach in the system of economic security // Issues of Risk Analysis. Vol. 14. 2017. No. 5. P. 20—29 (Russia).] <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-5-20-29>
2. Соложенцев Е.Д. Эфемерное и цифровое управление безопасностью и качеством в экономике // Проблемы анализа риска. Т. 15. 2018. № 5. С. 76—95. [Solozhentsev E.D. Ephemeral and digital management of safety and quality in economics // Issues of Risk Analysis. Vol. 15. 2018. No. 5. P. 76—95 (Russia).] <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2018-15-5-76-95>
3. Стратегические риски России: оценка и прогноз / МЧС России; под общ. ред. Ю.Л. Воробьева. М.: Деловой экспресс, 2005. 392 с. [Strategic risks of Russia: assessment and forecast / Russian Emergency Situations Ministry; under the general. ed. Y.L. Vorobyev; M.: Delovoy Express, 2005. 392 p. (Russia).]
4. Зверева Т.В. Экономические риски цифровой экономики // Проблемы анализа риска. Т. 14. 2017. № 6. С. 22—29. [Zvereva T. V. Economic risks of digital economy // Issues of Risk Analysis. Vol. 14. 2017. No. 6. P. 22—29 (Russia).] <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-6-22-29>
5. Корчагин С.А., Польшиков Б.П. Цифровая экономика и трансформация механизмов государственного управления. Риски и перспективы для России // Свободная мысль. 2018. № 1. С. 23—36. [Korchagin S. A., Polshchikov B. P. Digital economy and transformation of mechanisms of the government. Risks and prospects for Russia // Free Thought. 2018. No. 1. P. 23—26 (Russia).]
6. Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Цифровая экономика: от теории к практике // Инновации. 2017. № 12. С. 3—12. [Ivanov V. V., Malinetsky G. G. Digital economy: from theory to practice // Innovations. 2017. No. 12. P. 3—12 (Russia).]
7. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 6. С. 426—436. [Gorodetsky A. E. Public administration and economic security. About dysfunctions of the government management // Audit and financial analysis. 2016. No. 6. P. 426—436 (Russia).]
8. Рейтинг электронного правительства ООН. 2018. 20.07. Доступно: <https://www.tadviser.ru/index.php> (Дата обращения: 02.08.2019). [E-Government Development Index United Nations 2018/07/20. (Russia).]
9. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Доклад. Всемирный банк. М., 2016. Доступно: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (Дата обращения: 02.08.2019). [Digital government 2020. Prospects for Russia. Report. The World Bank. Moscow, 2016. (Russia).]
10. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60—72. [Smotrinskaya I. I. State administration in conditions of development digital economy: strategic challenges and risks. // ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice. 2018. No. 4. P. 60—72. (Russia).] DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10037

11. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22—36. [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. Modern trends in the digital transformation of public administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2018. № 5. P. 22—36 (Russia).] DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002
12. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность. Доклад к XX Апр. междунар. научн. конференции, Москва, 9—12 апреля 2019 г. / Под общ. ред. Н.Е. Дмитриевой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019. 43 с. [The digital transformation of government: myths and reality. Report to XX Apr. Int. scientific Conference, Moscow, April 9—12, 2019 / Under the general ed. N.E. Dmitrieva, M.: Publishing House HSE, 2019. 43 p. (Russia).]
13. Barefoot K. et al. Defining and measuring the digital economy. BEA Working Paper 3/15/2018. Доступен: <https://www.bea.gov/sites/default/files/papers/defining-and-measuring-the-digital-economy.pdf> (Дата обращения: 25.07.2019)
14. Заржицкий И. Какие риски несет цифровая экономика // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2018. № 3 (50). С. 76—80. [Zarzhitsky I. What risks are the digital economy // New defense order. Strategy 2018. No. 3 (50). P. 76—80 (Russia).]
15. Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Цифровая экономика: мифы, реальность, перспективы. М.: Российская академия наук, 2017. 65 с. [Ivanov V.V., Malinetsky G.G. Digital economy: myths, reality, prospects. M.: Russian Academy of Sciences, 2017. 65 p. (Russia).]
16. Аптекман А., Калабин В. и др. Цифровая Россия: Новая реальность / Экспертная группа Digital McKinsey. Июль 2017. Доступно: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/russia/our%20insights/digital%20russia/digital-russia-report.ashx> (Дата обращения 25.07.2019) [Aptekman A., Kalabin V. et al. Digital Russia: New Reality / Digital McKinsey Expert Group. July 2017 (Russia).]
17. The Global Risks Report 2017. 12th Edition. Geneva: World Economic Forum, 2017. http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf (Дата обращения: 20.07.2019).

Сведения об авторах

Смотрицкая Ирина Ивановна: доктор экономических наук, руководитель Центра исследований проблем государственного управления Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономики РАН»

Количество публикаций: 86

Область научных интересов: государственное управление, трансформация институтов управления, цифровая экономика, экономическая безопасность, стратегические риски развития, институциональные риски, цифровизация институтов управления, публичные закупки, контрактная система

Контактная информация

Адрес: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

Тел.: +7 (499) 128-46-76

E-mail: irinasmot@yandex.ru

Черных Сергей Иннокентьевич: доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономики РАН»

Количество публикаций: 102

Область научных интересов: развитие науки и инноваций, государственное управление, цифровая экономика, стратегические риски, контрактные отношения, финансы и кредит

Контактная информация

Адрес: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

Тел.: +7 (915) 200-92-07

E-mail: serge-cherenn@yandex.ru

Шувалов Сергей Сергеевич: кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономики РАН»

Количество публикаций: 45

Область научных интересов: инновационное развитие, цифровая экономика, цифровые технологии, стратегические риски, инновационные закупки, контрактная система

Контактная информация

Адрес: 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

Тел.: +7 (499) 128-46-76

E-mail: shuvalov@iacenter.ru

Дата поступления: 05.08.2019

Дата принятия к публикации: 13.08.2019

Дата публикации: 27.12.2019

Came to edition: 05.08.2019

Date of acceptance to the publication: 13.08.2019

Date of publication: 27.12.2019