

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК УГРОЗА? ПОЛИТИЧЕСКОЕ МЫШЛЕНИЕ О ЦИФРОВИЗАЦИИ ДЛЯ ОРГАНОВ МСУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Надежда ДОБРЕЦОВА, главный редактор журнала «Муниципалитет»

Доктор Тони РОБЕРТС, старший исследователь
Группы Цифровых и технологических исследований,
Institute of Development Studies, Университет Сассекса, Великобритания

Цифровизация в управлении – сложный и многоуровневый процесс, который затрагивает не только функции и услуги, но и самих управленцев. Кроме того, цифровизация как и любое технологическое развитие не может остаться вне политики, имеет светлую и темную стороны, влечет риски и проблемы, а не одни только выгоды и преимущества. Цель данной статьи – поделиться наблюдениями и информацией семинара* и помочь руководителям и сотрудникам органов МСУ лучше понять свое отношение к технологиям, свои задачи в сфере цифровизации, среди которых ключевой политической задачей является управление рисками, возникающими в процессе внедрения цифровых технологий. Коротко смысл статьи сводится к тому, что муниципальные лидеры не обязаны быть специалистами в цифровых технологиях, но обязаны разбираться в том, какое воздействие цифровизация оказывает на людей, какие риски порождает и как ими управлять.

Это страшное слово «цифровизация»

Слово «цифровизация» в применении к государственному управлению и местному самоуправлению стало похоже на заклинание. С



Доктор Тони РОБЕРТС работает в Институте исследований развития Университета Сассекса, Великобритания (в 2020 году университет был признан лучшим исследовательским

центром в мире). Исследования д-ра Робертса сосредоточены на цифровом неравенстве, цифровом гражданстве и цифровом управлении. Д-р Робертс возглавляет Африканскую сеть цифровых прав. Публикации доступны по адресу <http://appropriatingtechnology.org/?q=published-work&page=1>



*В декабре 2022 года в Белграде, столице Сербской Республики, состоялся международный пятидневный семинар «Цифровизация в управлении», организованный Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (SDC). В семинаре приняли участие сотрудники и партнеры SDC из Албании, Грузии, Сербии, Швейцарии, Украины, Косово, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана. Участницей из Кыргызстана стала главный редактор журнала «Муниципалитет», председатель

правления ИПР Надежда ДОБРЕЦОВА, которая отметила, что семинар оказал сильнейшее влияние не только в отношении профессионального развития, но и личного восприятия глобальных процессов цифровизации. На базе учебных материалов семинара в январе 2023 года в ИПР состоялся семинар для сотрудников и консультантов Института и АМУЦА в целях расширения знаний и внедрения инструментов управления рисками цифровизации в практику работы проектов ИПР и АМУЦА.

высоких трибун политики призывают повсеместно внедрять цифровые подходы к управлению, гигантские денежные средства тратятся на создание цифровых платформ и сервисов, специалисты в сфере цифровых технологий как античные божеества создают нечто, простому человеку непонятное, но волшебное. Органы управления заняты разработкой программ и стратегий цифровизации. Но большинство государственных и муниципальных служащих глубоко в душе чувствуют неуверенность и даже страх. Проблема в том, что специалистов, хорошо понимающих, что такое «цифровизация в управлении», в стране очень мало, критически осмыслить происходящие процессы почти никто не может. И в сфере цифровых технологий подавляющее большинство – как чиновников, так и простых граждан – вынуждены верить на слово тем, кто хоть что-то в этом понимает. Нам говорят, что цифровизация – это прогресс, благо, развитие, и мы вынуждены верить или делать вид, что верим, поскольку сами полноценно оценить происходящее не всегда можем.

... вместе с обещанными благами в виде сокращения сроков предоставления услуг, их доступности и качества, цифровизация, как оказалось, влечет за собой большое количество рисков, может сделать бедных еще беднее, а некоторые группы населения поставить в неравное положение ...

Но ясно одно – цифровизация стала таким же неизбежным и неотвратимым будущим, как и изменение климата. И хотим мы того или нет, нам приходится приспосабливаться к этим изменениям. В обычной жизни мы сокрушаемся, что наши дети начинают пользоваться гаджетами раньше, чем говорить и ходить, раздражаемся от необходимости запоминать пароли и покупать все новые и новые электронные устройства. Чиновникам же – государственным и муниципальным – в их служебной жизни каждый день приходится еще и реагировать на задачи, поставленные высшим руководством страны, и переводить процессы управления в цифровой формат, зачастую не понимая, кто и какие выгоды от этого получает. В целом цифровизация породила постоянный стресс для системы управления, а все бонусы цифрового управления в виде сокращения расходов, ускорения процессов и ликвидации коррупции до настоящего момента не всем очевидны.

И многим немного стыдно признаться, что они плохо чувствуют себя перед лицом цифровизации, что боятся остаться невостребованными, без работы, боятся не справиться с новыми устройствами и задачами. Со стрессом каждый сражается как может. На помощь приходят даже старые проверенные ручные способы решения проблем, которые создает цифровизация. Например, в некоторых айылных аймаках сотрудники вновь вернулись к бумажным версиям похозяйственной книги, чтобы ... облегчить себе работу с цифровой системой «Санарип аймак». Огромные трудности испытывают специалисты по работе с цифровым порталом государственных закупок, и в некоторых местностях даже появились «черные» закупщики, которые за отдельную плату просто выполняют работу муниципальных закупщиков, которые теряются перед порталом и не могут оперировать на электронной панели самостоятельно. Множество кандидатов в резерв муниципальной службы не могут пройти компьютерное тестирование, а уровень вакансий в органах МСУ достигает 25 процентов. В сельских органах МСУ широко практикуется неофициальное привлечение к работе с цифровыми процессами детей и младших родственников, школьников и студентов. И это снова воспроизводит стресс, поскольку, не будучи способными самостоятельно справиться с проблемой, муниципальные руководители и служащие чувствуют, что они в некоторой степени утрачивают контроль за процессами управления, но ответственность с них при этом никто не снимает.

В целом, вопросов в отношении цифровизации в местном самоуправлении накопилось огромное количество, но никто не спешит давать на них ответы просто потому, что специалистов в цифровизации, так называемых «айтишников», много, специалистов в управлении еще больше, а вот специалистов по цифровизации в местном самоуправлении ... нет.

А между тем проблемы с адаптацией к цифровому управлению – это не только вопрос карьеры муниципальных руководителей и служащих. Это еще и вопрос ответственности перед сообществом, значительная часть которого также неуверенно и болезненно может воспринимать переход, например, к цифровой форме предоставления услуг. И вместе с обещанными благами в виде сокращения сроков предоставления услуг, их доступности и качества цифровизация, как оказалось, влечет за собой большое количество рисков, может сделать бедных еще беднее, а некоторые группы

населения поставить в неравное положение или вообще исключить. И органы МСУ обязаны думать еще и о том, как управлять рисками цифровизации и предотвращать последствия ее негативного воздействия на местные сообщества.

... специалистов в цифровизации, так называемых «айтишников», много, специалистов в управлении еще больше, а вот специалистов по цифровизации в местном самоуправлении ... нет.

Цифровые аборигены и цифровые иммигранты

Оказывается, стресс от цифровизации испытывают не только сельские муниципальные служащие, не только служащие в целом, но и далеко не только сельские жители. Более того, в социологии сформировалось уже устойчивое понятие – цифровые иммигранты или цифровые беженцы¹, под которым понимается несколько поколений людей во всех странах и на всех континентах. Определяющим фактором, который относит того или индивидуума к категории цифровых иммигрантов, является ... возраст. Почти каждый, кто родился до 1985 года, оказался сегодня в положении вынужденного переселенца, выросшего, воспитанного и получившего образование в одной, нецифровой реальности, а оказавшегося – часто против свой воли – в другой, цифровой реальности. Такая вот принудительная иммиграция.

А вот те, кто родился после 1985 года, практически с гаджетом в колыбели, считаются цифровыми аборигенами. Для них цифровые технологии уже являются естественной чертой реальности, влияющей на их развитие с младенческого возраста. Конечно, есть исключения в любой группе, но в целом возраст стал водоразделом, поделившим человечество на две категории. И угроза заключается в том, что цифровые аборигены – новое поколение – уже стали зависимы от технологий, более того, цифровые технологии уже влияют на биологию человечества. Чем дальше, тем эта зависимость будет становиться сильнее, а Интернет станет способом управления поведением миллиардов жителей Земли. Можно ли избежать растущей зависимости человека от цифровых технологий? Конечно, нет. Но важно осознавать риски

и адаптироваться к изменению среды с наименьшими потерями. В том числе и сточки зрения управления местным развитием.

Четыре слоя цифровизации в управлении

Прежде чем говорить о преимуществах и рисках цифровизации в управлении, следует разделить процесс на четыре этапа или слоя².

Самый первый слой управления, на который воздействует цифровизация – это внедрение технологий внутри систем управления или цифровизация взаимодействия государственных агентств и структур внутри себя или друг с другом. Например, переход к автоматическому учету рабочего времени и начислению заработной платы; автоматизация обмена информацией внутри систем управления; электронное тестирование для зачисления на государственную службу – все это примеры цифровизации внутри управления. И зачастую внедрение таких технологий действительно способствует усилению прозрачности, экономии ресурсов, росту скорости принятия решений и сокращению издержек. Однако пока никто не считал, каковы были потери на данном этапе, поскольку потери эти не всегда подвергаются простому подсчету. Например, считал ли кто-либо расходы на переделку и адаптацию технологий (например, расходы на разработку программного обеспечения) в сопоставлении с выгодами, которые были получены? Или как можно оценить эффект от трудностей, возникших с заполнением вакансий на государственной и муниципальной службе в связи с внедрением электронного тестирования? К слову, вопросы тестов упрощались несколько раз, а проходят тестирование лица, набравшие всего лишь 30 баллов из 90 возможных, что порождает множество вопросов к качеству тестирования ...

Второй слой или этап цифровизации – цифровизация услуг или цифровизация взаимоотношений государства с гражданином и бизнесом. В 2022 году все правительства стран мира имели по крайней мере 1 веб-сайт, а 189 правительств (98% стран) предлагали как минимум одну онлайн-услугу (среднее общемировое значение – 16 онлайн-услуг или транзакций). Здесь тоже в числе преимуществ называют снижение издержек гражданина,

² Roberts, T., Hernandez, K., Faith, B., and Prieto Martin, P. (2022) Key Issues in Digitalisation and Governance, Bern: SDC Governance Network, Swiss Development Cooperation. <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/topics/DigitalisationAndGovernance/Si...>

¹ Prensky, M. 2001a. Digital natives, digital immigrants. On the Horizon 9 (5): 1-6

сокращение сроков оказания услуг, снижение уровня мелкой коррупции. Например, экономия времени и средств граждан действительно возникает при использовании Портала государственных услуг (<https://portal.tunduk.kg/>) – по данным самого Портала за время его функционирования пользователи получили почти 300 тысяч услуг и смогли сэкономить 248781 час времени и 19,37 миллиона сомов¹. Однако пройти авторизацию на Портале государственных услуг – задача сложная. Например, чтобы создать учетную запись с помощью ID-карты, необходимо подключить кардридер к компьютеру, установить специальное программное обеспечение TumarCSP и Cryptosocket. Насколько это удобно для жителя села? Другой общеизвестный факт – экономия государственных средств как результат внедрения Портала государственных закупок. Однако и здесь возникает множество вопросов к работе Портала, недаром же в регионах появились на базе Интернет-кафе «черные закупщики», которые за вознаграждение выполняют, по сути, незаконные действия от лица органов управления.

Третий слой или этап – цифровые формы участия граждан в управлении. Для Кыргызстана это все еще относительно новое явление, но формы такого участия существуют. Например, это Единый портал общественных обсуждений Министерства юстиции Кыргызской Республики (<http://koomtalkuu.gov.kg/>), который позволяет любому гражданину выразить свое мнение в отношении того или иного проекта нормативного правового акта; это Портал электронных обращений граждан в государственные органы Кыргызской Республики (<http://www.kattar.kg/ru/>), с помощью которого можно подать жалобу или написать обращение в адрес любого государственного органа по любому вопросу; это Гражданский бюджет-онлайн (<https://gb.minfin.kg/>), через который можно принять участие в обсуждении бюджета любого

органа МСУ Кыргызской Республики. Однако массового спроса эти инструменты пока не получили, что связано с недостаточным уровнем пользовательских навыков и общей низкой осведомленностью граждан о своих правах на участие в решении вопросов управления – как государственного, так и местного. В 2023 году цифровые механизмы участия граждан в управлении находятся в зачаточном состоянии, поскольку истинное цифровое участие должно быть интерактивным, преемственным и непрерывным. При этом *интерактивность* означает возможности для интерактивного (двустороннего) взаимодействия граждан и правительства в управлении и принятии решений на различных уровнях. В частности, комментарий гражданина в отношении проекта нормативного акта должен получить ответ от уполномоченного государственного органа (в настоящее время государственные органы слабо реагируют на комментарии и предложения граждан в отношении проектов НПА). *Преемственность* означает цифровизацию существующих инициатив по управлению с широким участием, таких как петиции, консультации, опросы, совместное составление бюджета и разработка политики. В частности, государство должно реагировать в открытом формате на жалобы и обращения граждан (в настоящее время информации об ответе на жалобы на официальном портале нет). *Непрерывность* означает появление новых возможностей участия, с использованием вспомогательных технологий, доступ к открытым правительственным данным, в режиме реального времени, с расстояния сотен или тысяч километров, с прозрачностью в реальном времени (результаты голосования, текущие расходы бюджета, прямые трансляции заседаний) (см. таблицу 1).

Четвертый слой – управление цифровым миром. И вот здесь возникает гораздо больше вопросов, чем ответов, вплоть до самого главного вопроса – а кто, собственно, управляет сегодня всеми колоссальными цифровыми структурами,

¹ По данным Портала государственных услуг на 3 января 2023 года.

Таблица 1. Соответствие существующих в Кыргызской Республике механизмов цифрового участия граждан в управлении критериям эффективности

Ресурс	Интерактивность	Преемственность	Непрерывность
Единый портал общественных обсуждений Министерства юстиции Кыргызской Республики (http://koomtalkuu.gov.kg/)	Частично	Частично	Нет
Портал электронных обращений граждан в государственные органы Кыргызской Республики (http://www.kattar.kg/ru/)	Частично	Нет	Нет
Гражданский бюджет-онлайн (https://gb.minfin.kg/)	Есть	Есть	Частично

оболочками, каналами связи и прочими техническими атрибутами, которые формируют этот цифровой мир? На первый взгляд кажется, что в мире есть немало международных структур, которые регулируют те или иные аспекты цифровой реальности. Это Международный союз электросвязи, Форум управления Интернетом (IGF, структура ООН), Интернет-корпорация по присвоению имен и номеров (ICANN) и другие. Но если разобраться, то по-настоящему владеет ценностью только тот, кто может ее уничтожить. Могут ли перечисленные международные регуляторы уничтожить цифровую инфраструктуру, созданную и охраняемую частными корпорациями американского и китайского происхождения? Вероятно, что нет. Соответственно, они и не управляют цифровым миром в полной мере, а лишь устанавливают некоторые общие правила, и только в том объеме, в котором им согласны повиноваться те, кто реально владеет цифровым миром – корпорации. Поэтому говорить о структурном и упорядоченном управлении цифровым миром пока вряд ли возможно, и это – тоже большой вызов для человеческой цивилизации.

Цифровое разделение, цифровое неравенство и цифровое исключение

Принято считать, что цифровые технологии делают управление более эффективным, а услуги – более доступными. А вот про риски и угрозы говорится или совсем ничего, или крайне мало. Поэтому стоит внимательнее рассмотреть воздействие технологий с точки зрения управления, в том числе в отношении местного самоуправления. Есть целый ряд негативных эффектов цифровизации, которые часто путают между собой.

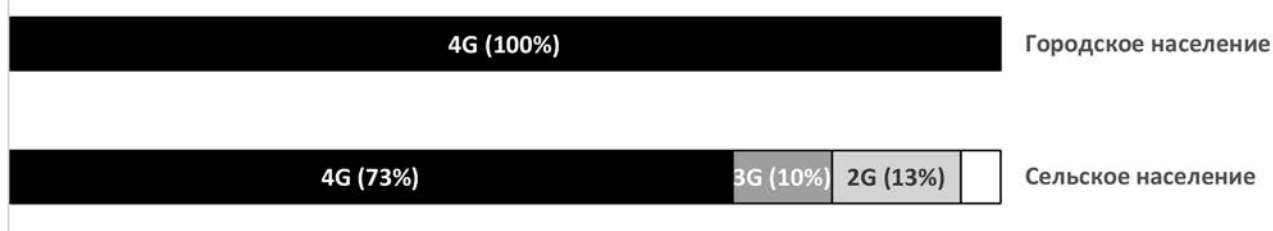
Это **цифровое разделение** («владеющие» против «не владеющих»): разделение людей на группы, которые имеют или не имеют доступа к данной цифровой технологии. Это разделение возникает между странами: развитыми и развивающимися странами, при этом особенно



существенно разделение ощущается в отношении наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств. Но также цифровое разделение возникает внутри стран: между жителями городов и сел; мужчинами и женщинами; молодыми и пожилыми; привилегированными и маргинализированными группами. В особо уязвимом и ущемленном положении оказываются при этом люди, испытывающие множественные лишения (многомерная бедность), которые не просто имеют низкий доход, но и лишены доступа к некоторым коммунальным услугам, услугам здравоохранения и образования. В настоящее время не существует достоверных данных в глобальном масштабе, которые показали бы истинную картину разделения, есть только отдельные исследования в отношении, например, разделения между сельскими и городскими жителями в разрезе доступа к высокоскоростному Интернету. Так, 23% сельских жителей в СНГ и 6% в Европе охвачены только мобильным широкополосным доступом, которого недостаточно для бесперебойных видеозвонков (см. рисунок 1).

Принято считать, что цифровые технологии делают управление более эффективным, а услуги – более доступными. А вот про риски и угрозы говорится или совсем ничего, или крайне мало.

Рисунок 1. Доступ к Интернету для сельского и городского населения в странах бывшего СССР



Другой эффект – **цифровое неравенство**, которое выражается в способности пользователей извлекать выгоду из цифровых технологий («использующие» против «используемых больше»). Измерить этот эффект сложнее. Например, наличие смартфона у двух людей не означает, что они автоматически равны в использовании устройства. Один может пользоваться многочисленными функциями, включая виртуальную банковскую карту, удостоверение личности, геолокацию, а другой пользоваться только для телефонной связи и фотографирования. Конечно, это может быть обусловлено стоимостью и скоростью Интернета, функциональностью и стоимостью устройств, но все же чаще всего это неравенство связано с уровнем пользовательских навыков. Из таблицы 2 видно, что даже в такой развитой и благополучной стране, как Швейцария, только 8% пользователей имеют продвинутое пользовательские навыки, то есть могут воспользоваться всеми преимуществами цифровизации. В странах бывшего СССР – Грузии и Украине – таких пользователей и вовсе лишь один процент (см. таблицу 2).

Третий эффект – **цифровое исключение** – отражается на группах людей, которые в силу недостатка навыков, качества и доступности Интернета оказываются исключенными из социальной жизни общества. В Кыргызской Республике есть несколько десятков сел, которые по сей день не имеют доступа к Интернету, и жители этих сел оказываются исключенными из всех цифровых процессов. Из таблицы 3 видно, что в Кыргызской Республике в 2020 году 28% населения не имели доступа к устойчивому Интернету, при этом гендерный разрыв составил 10%, то есть на 10% меньше женщин имели доступ к Интернету, чем мужчины (см. таблицу 3).

Риски для местного самоуправления Кыргызстана

Все те же риски разделения, неравенства и исключения возникают для органов МСУ Кыргызской Республики при любых действиях в направлении цифровизации управления, будь это цифровизация внутренних процессов, услуг или форм участия граждан. Цифровые риски окружают

Таблица 2. Уровень цифрового неравенства в разрезе пользовательских навыков, в процентах¹, по данным Международного союза электросвязи

Страна	Базовые	Стандартные	Продвинутые
Албания (2021)	27	21	6
Грузия (2021)	36	12	1
Сербия (2021)	61	49	2
Швейцария (2021)	82	50	8
Украина (2020)	32	11	1
Косово	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Кыргызстан	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Молдова	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Таджикистан	Нет данных	Нет данных	Нет данных

Таблица 3. Цифровое исключение в некоторых странах, по полу

Страна	Пользователи	Офлайн (нет доступа)	М	Ж	Гендерный разрыв
Албания, 2021 г.	79,3%	20,7%	80,3%	78,3%	2,6%
Грузия, 2021 г.	76,4%	23,6%	76,8%	76,1%	0,7%
Косово, 2018 г.	89,4%	10,6%	89,9%	89,0%	0,9%
Кыргызстан, 2020 г.	72,0%	28,0%	78,0%	71,0%	10,0%
Молдова, 2017 г.	76,0%	24,0%	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Сербия, 2021 г.	81,2%	18,8%	83,6%	78,8%	6,1%
Швейцария, 2021 г.	95,6%	4,4%	96,3%	94,9%	1,5%
Таджикистан, 2017 г.	22,0%	78,0%	Нет данных	Нет данных	Нет данных
Украина, 2020 г.	75,0%	25,0%	77,9%	72,5%	7,4%

¹ В данном случае проценты не показывают в сумме 100%, поскольку один и тот же пользователь может иметь разные уровни пользования в отношении различных навыков, например, прекрасно уметь пользоваться мобильным телефоном, но испытывать затруднения в работе с компьютером.

местное самоуправление со всех сторон: начиная от внутренней атмосферы айыл окмоту, где более старшие и опытные сотрудники оказываются в уязвимом положении, обуреваемые страхами, что они скоро станут не нужны в мире цифрового управления, заканчивая отдаленными селами, где по-прежнему нет Интернета и граждане просто физически не могут воспользоваться цифровыми возможностями участия, не говоря уже о дороговизне современных устройств. Особенно остро риски цифрового неравенства стали ощутимы для местных сообществ и органов МСУ в Кыргызской Республике во время пандемии COVID-19: все помнят, как трудно далась организация онлайн-мероприятий, дистанционного обучения, удаленного предоставления услуг.

В отношении местного самоуправления в Кыргызской Республике пока еще отмечается очень малое количество инициатив цифровизации управления. И в ракурсе данной статьи, с учетом рисков, замедленный процесс цифровизации можно рассматривать скорее как благо, нежели как бедствие. Чтобы лучше проиллюстрировать, насколько уязвимы местные сообщества и органы МСУ перед цифровизацией, рассмотрим эффекты на примере существующих инициатив.

1. Цифровая система «Санарип аймак» – пример цифровизации внутри органов управления. Система направлена на обмен цифровыми данными между государственными органами и органами МСУ, включая данные о населении для предоставления услуг и статистические данные.
2. Проектируемое мобильное приложение для расчетов с потребителями услуг водоснабжения и уборки мусора – пример цифровизации услуг.
3. Гражданский бюджет-онлайн – пример цифровизации участия граждан в управлении.

Понять, насколько уязвимы приведенные примеры с точки зрения рисков разделения, неравенства и исключения, поможет инструмент под условным названием «Пять А» (производное от пяти английских слов, начинающихся с буквы «А»: Availability, Affordability, Awareness, Abilities, Agency)¹. Инструмент позволяет оценить любую

цифровую инициативу путем ответов на пять вопросов:

- *Availability (Доступность)*: кому доступна или недоступна технология?
- *Affordability (Применимость)*: кто может или не может воспользоваться?
- *Awareness (Осведомленность)*: кто знает или не знает о возможности пользоваться технологией?
- *Abilities (Способность)*: кто имеет или не имеет достаточные цифровые навыки, чтобы пользоваться технологией?
- *Agency (Эффект деятельности)*: кто становится сильнее, применяя технологию?

Чтобы оценить каждую из инициатив, нужно понять, на какие группы или целевые аудитории рассчитан эффект, цель инициативы. В отношении **цифровой системы «Санарип аймак»** целевыми аудиториями будут сами органы управления, но они неоднородны и среди них нужно выделить несколько целевых аудиторий:

- верховная власть (президент, кабинет министров);
- Национальный статистический комитет;
- государственные министерства и ведомства;
- сотрудники органов МСУ, старше 1985 года рождения;
- сотрудники органов МСУ, младше 1985 года рождения;
- руководители органов МСУ, депутаты местных кенешей.

Рисунок 2 наглядно демонстрирует, что полностью всеми возможностями системы пока в состоянии пользоваться только высшие органы управления, частично – Национальный статистический комитет, государственные министерства и ведомства. Сотрудники органов МСУ, старше 1985 года рождения (цифровые иммигранты), оказываются в уязвимом положении, так как не в полной мере могут использовать данные системы для своей работы, поскольку не обладают соответствующими навыками.

Проектируемое мобильное приложение затрагивает интересы следующих групп:

- поставщик услуги;
- орган МСУ, ответственный за организацию услуги;
- потребитель услуги – неоднородная группа, среди которой есть исключенные

¹ Roberts, Tony and Hernandez, Kevin (2019) Digital Access is not Binary: the 5 'A's of Technology Access in the Philippines. Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/isd2.12084>

из цифрового пространства граждане или ограниченные в своих способностях пользоваться им;

- надзорные органы;
- местный кенеш.

Рисунок 3 отражает неравные возможности этих групп пользоваться мобильным приложением.

Гражданский бюджет-онлайн предназначен всему местному сообществу как форма участия граждан в обсуждении бюджета и определении его приоритетов. Но сообщество также неоднородно. Институт политики развития, обладая большим опытом взаимодействия с сельскими сообществами, может условно представить структуру сельского сообщества – не самого богатого, но и не самого удаленного и бедного, где легко можно обнаружить наличие ряда уязвимых групп:

- молодые женщины и девушки;
- пожилые люди, включая стариков, оставленных детьми-мигрантами, уехавшими на заработки;
- многодетные семьи, находящиеся в условиях многомерной бедности, когда они одновременно испытывают не только материальные трудности, но и ограничения в доступе к образованию, здравоохранению;

- внутренние мигранты, не имеющие регистрации и доступа к государственным услугам;
- молодые безземельные мужчины без работы;
- этническое меньшинство;
- жители центрального села и жители уделанных сел.

Могут быть и другие уязвимые группы, в зависимости от условий конкретного сообщества, но для проверки вышеперечисленных цифровых инициатив можно для примера ограничиться этими группами. Рисунок 4 демонстрирует, что для многих уязвимых групп при использовании данного цифрового инструмента возникают ограничения, связанные, в основном, с уровнем осведомленности и навыков пользования. Но в самом уязвимом положении оказываются этнические меньшинства, поскольку приложение существует только на двух языках – русском и кыргызском.

Как отменить цифровизацию и избежать рисков?

Вопрос не имеет не только ответа, но и даже смысла, поскольку отменить цифровизацию невозможно. Возможно и необходимо вовремя адаптироваться к изменениям, которые следуют

Рисунок 2. Шкала оценки Цифровой системы «Санарип аймак» по методу «Пять А» в разрезе целевых аудиторий (темнее – более применимо, светлее – менее применимо)

	Доступность	Применимость	Осведомленность	Способность	Выгода
Верховная власть					
Национальный статистический комитет					
Государственные министерства и ведомства					
Сотрудники органов МСУ, старше 1985 г.р.					
Сотрудники органов МСУ, младше 1985 г.р.					
Руководители органов МСУ					
Депутаты местных кенешей					

Рисунок 3. Шкала оценки проектируемого мобильного приложения цифровизации местных услуг по методу «Пять А» в разрезе целевых аудиторий (темнее – более применимо, светлее – менее применимо)

	Доступность	Применимость	Осведомленность	Способность	Выгода
Поставщик услуги					
Орган МСУ					
Потребители – уверенные пользователи					
Потребители старшего возраста					
Потребители в отдаленных селах					
Бедные потребители (доступ к Интернету и устройствам)					
Надзорные органы					
Местный кенеш					

за цифровизацией управления, а также учитывать риски. Иными словами, при адаптации к цифровым процессам руководителям и сотрудникам органов МСУ нужно мыслить политически.

Что означает «политическое мышление» в контексте цифровизации? Прежде всего, это оценка выгод и издержек, определение выигравших и проигравших и меры снижения ущерба для тех, кто отстает, оказывается в уязвимом положении. В международной практике сформулированы несколько правил политического мышления в отношении цифровизации:

*Технологии сами по себе ни хороши, ни плохи, но никогда не останутся нейтральными (Kranzberg, 1985)*¹. Это правило означает, что все без исключения технологии будут служить либо во благо, либо приносить вред, а нейтральных технологий не существует, даже если они были разработаны из чисто научного интереса. Технологии не производятся и не используются в социальном вакууме. Они приходят уже окутанными социальными и политическими отношениями. Они не менее нейтральны, чем люди или общество, которые их производят и используют. Конструкция атомной бомбы в Манхэттенском проекте не может быть понята как нейтральная или свободная от властных отношений. Решения о том, в какие технологии инвестировать и какие технологии для каких целей применять, никогда не бывают нейтральными.

*Все технологии политизированы: изобретения следуют идее (Winner, 1980)*². В основе любого изобретения лежит идея – сделать что-то быстрее, совершеннее, выше, длиннее

и так далее. Эта идея имеет сторонников и противников, ее реализация приносит пользу конкретной группе интересов, соответственно, всегда носит политическую окраску. Например, высота мостов на Лонг-Айленд спроектирована таким образом, чтобы предотвратить въезд автобусов рабочего класса и афроамериканцев. Дизайн ширины кресел и уровней комфорта в самолетах отражает и воспроизводит классовые привилегии и преимущества. История технологий изобилует примерами того, как технологии были мобилизованы для привилегии белых, для служения классовым интересам и для обеспечения мужского доминирования на рабочем месте

*Технология социально сформирована (имеет социальную основу) (MacKenzie and Wajcman, 1986)*³. Технология используется какой-то группой интересов и служит, в первую очередь, для принесения выгоды этой группе. Электрическая лампочка и микрочип формировались под влиянием экономических, политических и военных соображений. Технологии неизбежно «социально формируются» социальными отношениями систем, в которых они производятся и потребляются, проще говоря, люди формируют технологии и, в свою очередь, формируются ими.

*Технологии могут только усилить существующие возможности и намерения (Toyama, 2010)*⁴. Человеческая природа неизменна на протяжении тысячелетий и трех промышленных революций, в основе побуждений человека лежат позитивные и негативные устремления, и любая технология их усиливает. Возможности и намерения хорошо обученных и мотивированных сотрудников могут быть расширены за

¹ Kranzberg, M. (1986) 'Technology and History: "Kranzberg's Laws"', *Technology and Culture* 27.3: 544–60, DOI: 10.2307/3105385

² Winner, L. (1980) 'Do Artifacts Have Politics?', *Daedalus* 109.1: 121–36

³ MacKenzie, D. and Wajcman, J. (1985) *The Social Shaping of Technology*, Buckingham: Open University Press

⁴ Toyama, K. (2015) *Geek Heresy: Rescuing Social Change from the Cult of Technology*, New York NY: PublicAffairs

Рисунок 4. Шкала оценки Гражданского бюджета-онлайн по методу «Пять А» в разрезе целевых аудиторий (темнее – более применимо, светлее – менее применимо)

	Доступ- ность	Примени- мость	Осведом- ленность	Способ- ность	Выгода
Молодые женщины и девушки					
Пожилые люди					
Многодетные семьи					
Внутренние мигранты					
Молодые безработные мужчины					
Этническое меньшинство					
Органы МСУ					
Проверяющие органы					
Министерство финансов КР					



счет использования ими компьютеров. Но предоставление компьютеров в местах, где персоналу не хватает цифровой грамотности или мотивации, не может дать таких же результатов. Поэтому выявление существующих человеческих возможностей и намерений является важной задачей, но не менее важно наращивать человеческий потенциал и улучшать намерения.

*Технологии отражают, воспроизводят и усиливают существующее неравенство*¹. Будучи порождением человеческого ума и человеческих страстей, технологии не способствуют достижению справедливости и гармонии.

Цифровые технологии исключают. Являясь высокочувствительным продуктом, требующим дополнительных вложений, инвестиций инфраструктуры и времени, технологии всегда доступны в неравной степени и недоступны для многих групп вовсе. 2,5 миллиарда человек не имеют телефона. 3,5 миллиарда человек не имеют доступа к Интернету. Даже в относительно богатых странах, таких как Великобритания, которые, кажется, перенасыщены цифровыми технологиями, 10% населения не пользуются Интернетом. Поэтому, когда государственные услуги или проекты гражданского общества доступны через мобильные или интернет-платформы, они исключают самых бедных и самых уязвимых.

Патриархат на входе – патриархат на выходе. Технологии отражают структуру и природу общественных отношений и усиливают негативные тенденции, если они существовали до внедрения технологий.

Остерегайтесь технологий, основанных на лозунгах и идеологии. Это заведомо исключают и разделяющие технологии, как и сами идеологии.

Оценка существующих цифровых инициатив, приведенная выше, очень крупными мазками только демонстрирует наличие рисков, но не

утверждает, что они обязательно реализуются. Снизить вероятность их реализации можно, если более чувствительно подходить к потребностям и уровню вовлечения всех целевых аудиторий, на которые направлен данный цифровой инструмент. В мире есть распространенная практика снижения рисков разделения, неравенства и исключения. Так, правительства 158 стран (82%) при организации цифрового управления используют более одного государственного языка, создавая две и более языковых версий порталов услуг. 177 национальных цифровых порталов услуг (58% стран) предлагают учебные пособия, руководства, рекомендации или памятки, чтобы помочь неопытным пользователям самостоятельно воспользоваться инструментом. 143 (74%) портала услуг предоставляют информацию о доступе к государственным услугам в альтернативном формате, офлайн-режиме. 103 (53%) портала услуг предоставляют бесплатный доступ к электронному правительству через киоски, общественные сервисные центры, почтовые отделения, библиотеки, общественные места или бесплатный Wi-Fi. Так, например, организован процесс в Абу-Даби, одном из самых «оцифрованных» городов мира, где, однако, организовано множество подобных общественных пунктов доступа к цифровым услугам. И хотя этого все еще недостаточно, приведенные данные помогают определить набор простых действий, с помощью которых органы МСУ могут снизить вероятность наступления рисков цифрового разделения, неравенства и исключения:

- использовать множество языковых версий;
- предлагать онлайн и офлайн-руководства, памятки и инструкции о том, как пользоваться цифровым инструментом (опять же на разных местных языках);
- убедиться, что офлайн-пользователи никак не ущемлены в своих возможностях взаимодействия с органом МСУ по сравнению с онлайн-пользователями;
- организовать в здании айыл окмоту или другом общественном месте бесплатный общественный пункт обращения к цифровому ресурсу, где неопытный пользователь или пользователь, испытывающий ограничения по другим причинам (стоимость Интернета, отсутствие Интернета, отсутствие или несовершенство устройства и др.), может в любое время, бесплатно и при поддержке консультанта или инструкции получить доступ к цифровому инструменту.

¹ Hernandez, K. and Roberts, T. (2018) Leaving No One Behind in a Digital World, K4D Emerging Issues Report, Brighton: Institute of Development Studies