

От «электронного правительства» к «цифровому государству»: СМЫСЛ И ПОСЛЕДСТВИЯ НОВАЦИЙ

А.Н. ШВЕЦОВ, доктор экономических наук,
ФИЦ «Информатика и управление» РАН, Москва. E-mail: san@isa.ru

Аннотация. Эта обзорная статья показывает, как современные информационно-коммуникационные технологии преобразуют деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе при оказании ими государственных услуг населению. Информатизация органов управления рассматривается в контексте более общего процесса становления «информационного общества», но не только в качестве безусловного триумфа и блага научно-технического прогресса, но и как источник новых проблем и рисков. Даются оценка предпосылок, достижений и проблем создания «электронного правительства» и комментируются планы «цифровизации» государственного управления.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии; органы государственной власти и местного самоуправления; электронное правительство; цифровое государственное управление

Применение современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)¹ в деятельности органов власти и управления в последние два десятилетия расширилось наиболее динамично, став самым крупным сектором и «локомотивом роста» всей ИКТ-сферы. Государство тратит на информатизацию все больше – объем инвестируемых средств увеличивается в среднем на 5–6% в год. А национальная программа «Цифровая экономика», стартовавшая в октябре 2018 г., дала новый мощный содержательный и финансовый импульс информатизации госсектора в 2019–2024 гг.

Процесс распространения ИКТ в системе государственного управления имеет многоплановый характер – охватывает все её ветви и уровни, затрагивает всё многообразие задач и функций. Он находится в развитии и проходит в поэтапном режиме.

¹ Под информационно-коммуникационными понимаются современные технологии, использующие технические устройства микроэлектроники и программные средства для сбора, хранения, обработки, поиска, передачи и представления данных, текстов, образов и звука.

«Информационное общество»: глобальный и национальный аспекты

Информатизация государственного управления является закономерным следствием и неотъемлемой частью более общего процесса становления «информационного общества», смысл которого заключается в интенсивном насыщении общества информацией и бурном развитии информационных технологий. Этот цивилизационный переход осуществляется в двух измерениях – глобальном и национальном.

Как уже мною отмечалось ранее [Швецов, 2012а], концепция «информационного общества», сложившаяся в последней четверти XX века в результате теоретического осмысления особенностей взаимовлияния процессов научно-технического и социально-экономического прогресса, характерных для постиндустриальной стадии развития ведущих стран мира, в новом тысячелетии подверглась определенной трансформации. Под влиянием современных глобальных тенденций, в интересах усиливающейся экспансии «западных» технологий и ценностей, начало происходить целенаправленное *выхолащивание* первоначального смысла «информационного общества». Приходится признать, что сложная суть и закономерность *вызревания* этого феномена в сегодняшнем общественно-политическом дискурсе свелась к заведомо упрощенным представлениям, связывающим наступление информационной эпохи всего лишь с быстро расширяющейся доступностью некоторых устройств и технологий (главным образом, мобильной связи и Интернета). Такая метаморфоза фактически обеспечила триумфальное шествие этой футурологической концепции по всему миру без всякого различия между развитыми, развивающимися и отсталыми государствами².

² Пропагандисты глобального «информационного общества», представлявшие передовые экономики, внушали миру не просто полезность, но и безальтернативность следования в русле этой концепции. На первом Всемирном саммите по информационному обществу основатель и председатель Всемирного экономического форума проф. Клаус Шваб подчеркнул, что ИКТ – главная надежда на ускорение темпов экономического роста развивающихся стран. Более того, бедным странам внушалась мысль о том, что для преодоления их бедственного положения достаточно обзавестись мобильными телефонами и подключиться к Интернету. Примечательно, что подобные рекомендации подкреплялись выводами научных исследований, объяснявших, как развитие беспроводных телекоммуникаций, например, в отсталых странах Африки, расположенных к югу от Сахары, уменьшало (!?) технологический разрыв между ними и промышленно развитыми странами [Parker, 2005].

В России идея создания информационного общества была воспринята с воодушевлением, ибо на фоне пореформенных проблем это давало возможность вновь ощутить себя в авангарде научно-технического и общественного прогресса. Эта концепция легла в основу национального модернизационного проекта, смысл которого сводится к проведению на базе новейших информационных технологий коренных преобразований во всех сферах жизнедеятельности – от экономики и государственного управления до жилищно-коммунального хозяйства и здравоохранения, а также во взаимоотношениях власти и гражданского общества.

Недвусмысленным выражением политического выбора указанного курса стали присоединение России к Окинавской «Хартии глобального информационного общества» (2000 г.), а также ее активное участие в мероприятиях Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, прошедших под эгидой ООН в 2003 и 2005 гг., в реализации Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и т.п. «Стратегия развития информационного общества в РФ»³ и государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» в качестве основных идейных источников прямо называют Декларацию принципов построения информационного общества, План действий Тунисского обязательства и другие международные документы, принятые на упомянутой Всемирной встрече.

Однако осуществление задуманного рывка чрезвычайно осложнилось *«реверсом»* в технико-технологическом развитии страны, вектор которого в 1990-х годах поменялся с постиндустриализационного на деиндустриализационный⁴. Вследствие этого «в России наблюдается низкий уровень инновационного потенциала, недостаточно высокая результативность научно-технологической деятельности, скромные результаты в области цифровизации и платформизации экономики» [Идрисов и др., 2018. С. 11]. Это значит, что, в отличие от ведущих западных

³ Первоначально она была утверждена на период 2008–2020 гг., а через 10 лет была пролонгирована до 2030 г.

⁴ Следует к тому же иметь в виду, что постсоветская деиндустриализация развернулась на фоне нерешенности в СССР задач позднейиндустриальной модернизации, в связи с чем, как подчеркивалось в литературе, «подлинная специфика модернизационных задач в России состоит в ликвидации рукотворных проявлений деиндустриализации при одновременном культивировании «очагов» постиндустриального развития» [Дементьев, 2005. С. 27].

стран, которые шли к информационному обществу (сиречь – к качественно новой, постиндустриальной стадии развития) путем эволюционного накопления количественно-качественных изменений, для постсоветской России «продуктивное включение в новую технологическую революцию» становится предметом среднесрочной государственной политики «*структурного маневра*» [Идрисов и др., 2018. С. 11].

Налицо смысловое противоречие между перспективами заявленного перехода к информационному обществу и российскими реалиями. Под «информационным» понимается развитое постиндустриальное общество⁵. Не случайно это понятие связывают в первую очередь именно с теми экономиками, которые в последней трети XX столетия прорвались в постиндустриализм, – США, Западную Европу и Японию. Между тем годы «перестроечных» и постсоветских реформ отбросили российскую экономику и общество едва ли не в *раннеиндустриальное* прошлое⁶.

Критерием постиндустриальности страны служит главенство в ряду факторов роста вложений в человеческий капитал и «экономику знаний». Так, доля последней в валовом продукте Европы – 30%, тогда как у промышленности – 25%. В США, соответственно, 40% и 20%. В индустриальных странах главный источник развития – инвестиции в основной капитал, а вложения в человека и знания – дополнительный источник. В развивающихся странах доля капитальных инвестиций – 30–35%, а в Китае даже больше 40%. Положение же нашей страны уникально: мы не относимся ни к первым, ни ко вторым. В России доля инвестиций в основной капитал около 20%, а в «экономику

⁵ Желая подчеркнуть высший уровень этой стадии развития, постиндустриальную экономику нередко трактуют как *гипериндустриальную*.

⁶ «В конце XX в. ведущие мировые державы ускорили свое социально-экономическое развитие на основе реализации возможностей динамично утверждающегося глобально-информационного технологического уклада. Они сконцентрировали усилия на развертывании «информационной экономики», знаменующем не просто очередную смену технологических укладов, а приход новой технологической революции. На этом фоне явным диссонансом стала стремительная деградация российской экономики, особенно ее наукоемких секторов, вызванная обвальным сокращением затрат на науку и образование, на системы разработки и внедрения новых технологий, на развитие соответствующих отраслей и производств. Занявший десятилетие 90-х трансформационный процесс не только не сократил отставание России от мировых лидеров технико-экономического развития, но и резко увеличил его... общий беспрецедентный регресс научно-технической сферы и инновационного потенциала несомненен» [Петров и др., 2002. С. 61].

знаний» – всего 14%. При этом даже такие низкие вложения в человеческий капитал год от года сокращаются: доля образования в ВВП с 2008 г. снизилась на 10%⁷.

Плохо согласуется с устремлением в «информационное общество» и деградация отечественной электронной промышленности, которая столкнулась с невозможностью разработки и производства на существующем проектно-технологическом базисе функционально сложных микросхем. В 2014 г. зависимость России от импорта технологий, оборудования, электроники была, по оценке Минпромторга, 80–100%. Сегодня меньше, но не радикально – 75–90%. По данным Федеральной таможенной службы, крупнейшими поставщиками электронных компонентов (микросхем, полупроводников, транзисторов, резисторов, диодов и т.п.) в Россию являются страны Восточной и Юго-Восточной Азии⁸.

Таким образом, «классическое» понимание постиндустриального информационного общества имеет мало общего с современной российской действительностью, а цифровизация экономики, на которую сделана ставка, не может стать главным источником экономического роста страны.

«Электронное правительство»: предпосылки, суть, инфраструктура

Информатизация органов власти началась в 1990-х годах. Поначалу она представляла собой вялотекущее и хаотичное оснащение рабочих мест государственных и муниципальных служащих электронным оборудованием. Но постепенно процесс приобрел размах и превратился в мощный поток массового оснащения управленческих структур все более сложными и дорогостоящими информационно-коммуникационными устройствами и технологиями, существенно расширяющими возможности электронного обращения с информацией при выполнении функций государственного и муниципального управления.

⁷ Неподъемный рост. Академик Абел Аганбегян – о затяжной стагнации, в которой увязла страна // Огонёк. 2019. № 31. 12 авг. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4038999>

⁸ Ткачёв И., Назарова К. Главными поставщиками микроэлектроники в Россию оказались три страны Азии. URL: https://www.rbc.ru/economics/10/07/2019/5d2478bc9a7947fb4f267654?from=from_main

К сожалению, масштабный рост информационно-технологического потенциала органов власти не сопровождался систематизацией всего процесса, который протекал в прежнем хаотическом режиме – без учета действительных потребностей и постановки обоснованных целей, не говоря уже о выстраивании скоординированных действий или оценке результативности и эффективности проводимых мероприятий [Швецов, 2012б]. Эта неупорядоченность превратилась в усиливающееся системное ограничение, не позволяющее в полной мере воспользоваться преимуществами нового информационно-технологического «уклада» в деятельности органов власти и обеспечить эффективность ИТ-ассигнований.

Для того, чтобы увеличить отдачу от обширного, дорогого, но разрозненного «электронного хозяйства», созданного во многих ведомствах и на разных уровнях управления, и в конечном итоге добиться повышения качества управленческой деятельности, необходимо было упорядочить процесс информатизации в системе органов власти, придать ему целенаправленный и организованный характер, преодолеть внутриведомственную замкнутость и межуровневую изолированность в организации информационной среды, переориентироваться с получения локальных выгод от информатизации отдельных элементов структуры управления к достижению системного эффекта от согласованного использования ИКТ во всех компонентах разветвленной структуры органов власти страны в целом [Швецов, 2011]. Решение этих задач связывалось с созданием единой инфраструктуры, включающей государственные информационно-коммуникационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование и взаимодействие – как между собой, так и с населением и организациями. Результатом усилий в этом направлении стала система предоставления государственных услуг на основе использования информационных технологий, получившей метафоричное название «электронное правительство».

Понятие «электронного правительства» лежало в русле появившейся в конце 1990-х гг. парадигмы так называемого сервисного государства, в котором концепция отношений «проектировщик-чиновник» меняется на схему «менеджер-клиент». Будучи в значительной степени синтезированным продолжением концепций «нового государственного управления» и «улучшенного

управления», лежавших в основе программ модернизации стран ОЭСР в 1980–1990-е гг., эта парадигма является результатом переосмысления роли госуправления в эпоху информационного общества, когда правительство рассматривается как своего рода поставщик услуг населению, предприятиям и организациям [Петров, 2007. С. 28].

Официально продекларированные цели формирования «электронного правительства» состояли: во-первых, в повышении качества и доступности предоставляемых государственных услуг, упрощении процедуры и сокращении сроков их оказания; во-вторых, в увеличении информационной открытости органов государственной власти; в-третьих, в повышении качества административно-управленческих процессов; и, в-четвертых, в совершенствовании системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления. Формирование «электронного правительства» предполагало действия по двум основным направлениям: 1) развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности госорганов на основе использования ИКТ; 2) собственно, предоставление посредством ИКТ госуслуг⁹.

Концепция «электронного правительства» не просто основывалась на концепции административной реформы, мероприятия по внедрению информационных технологий в органы власти вполне справедливо подчинялись ее целям, что дополнительно обеспечивалось организационными мерами – возложением координационных правомочий по формированию «электронного правительства» на правительственную комиссию по проведению административной реформы. Ее деятельность должны были обеспечивать ключевые федеральные ведомства, ответственные за информатизацию.

Важнейшим компонентом «электронного правительства» является его *инфраструктура*, обеспечивающая взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

⁹ Комментарий к федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (постатейный). Под ред. С. Е. Чаннова, Д. С. Велиевой. Юстицинформ, 2010.

Она представляет собой комплекс, состоящий из трех групп элементов: (1) *информационно-технологические*, в число которых входят Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), Единая система идентификации, авторизации и аутентификации (ЕСИА) органов и организаций, а также обращающихся за получением услуг физических и юридических лиц, единая Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ); (2) *организационно-технические*, в состав которых включаются центры общественного доступа, предназначенные для информирования заявителей о деятельности органов и организаций и обеспечения доступа к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме; (3) *инженерные и вспомогательные* (сюда относятся системы обеспечения информационной безопасности, информационно-телекоммуникационные сети, центры обработки данных и т.д.).

В улучшение ситуации с получением гражданами государственных и муниципальных услуг решающий вклад внесла развивающаяся сеть многофункциональных центров (МФЦ), которые работают по технологии «одного окна», предоставляющей гражданам возможность получения любых услуг (федеральных, региональных и муниципальных) в одном месте – специально оборудованном и удобно расположенном. Это освобождает посетителя от необходимости лично обращаться в различные органы власти, самому ходить по инстанциям и собирать необходимые документы.

Оценка последствий создания «электронного правительства»

Отчитываясь о результатах создания «электронного правительства», российские чиновники делают упор на *валовых показателях* распространения ИКТ¹⁰. Так, отмечается, что в 2017 г. 94,8% органов государственной власти и местного самоуправления в России использовали Интернет, 87% – цифровую подпись,

¹⁰ Этим грешат и международные системы мониторинга информатизации, которые концентрируются на анализе протекания процесса как такового, игнорируя широкий спектр позитивных и негативных последствий использования ИКТ. Вместо того, что выявлять, какое результирующее воздействие эти технологии оказывают на различные стороны жизнедеятельности государств, предприятий и домашних хозяйств, они сосредоточиваются на том, какие ИКТ лидируют, какие отстают, где, в каких масштабах и как быстро они внедряются и т.п.

75,5% – системы электронного документооборота, 33,6% – специальные программные средства для предоставления доступа к базам данных через электронные сети, в том числе Интернет, 50,1% документооборота между органами государственной власти осуществлялось в электронной форме. Заработала единая система межведомственного электронного взаимодействия при оказании государственных и муниципальных услуг. Если в момент запуска (2009 г.) портал госуслуг содержал информацию о 110 федеральных и 200 муниципальных услугах, то в настоящее время в рамках межведомственного информационного взаимодействия предоставляется около 400 государственных услуг, а общее количество транзакций (запросов и ответов) в системе в 2017 г. превысило 20 млрд. В 2018 г. на портале госуслуг было зарегистрировано 86 млн человек, в месяц портал посещали в среднем 72 млн раз. Доля граждан, пользующихся электронными госуслугами, в 2017 г., по данным Минкомсвязи, превысила 60%, а в 2018 г. составила 70%¹¹ [Попова, Дранишникова, 2019].

Заметны наши достижения и на международном фоне, хотя стабильностью они не отличаются. Сопоставление показателей России в главных мировых рейтингах, связанных с ИКТ, свидетельствует о том, что длившийся несколько лет период существенного укрепления позиций нашей страны уступил место *застою* и даже *упадку*¹². Намечавшиеся стратегией рывка оказались не достигнутыми или утраченными. Например, по Индексу развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI) Россия в 2018 г. должна была войти в первую двадцатку. Такая цель была намечена в 2012 г., когда страна по сравнению с 2010 г. продвинулась в этом рейтинге сразу на 32 позиции, с 59-го до 27-го места. Однако в 2014 г. Россия так и осталась на 27-й строчке, а в 2016 г. откатилась на 35-ю. В составляемом Международным союзом электросвязи рейтинге на основе Индекса развития ИКТ (ICT Development Index, IDI) позиции России с 2012 г. по 2017 г. снизились с 41-го до 45-го места. Еще один важный международный рейтинг составляется по Индексу готовности к сетевому обществу (Networked

¹¹ «Электронное правительство»: некоторые важные факты за 6 лет. URL: <http://government.ru/info/32188/>

¹² *Войков В.* Взлет России в мировых ИТ-рейтингах сменился застоєм и падением. Цифры. URL: <http://cnews.ru/link/n395581>

Readiness Index – NRI), который отражает уровень зрелости стран в отношении повсеместного использования ИКТ для целей социально-экономического развития. С 2012 г. по 2015 г. Россия переместилась в нем вверх на 15 позиций – с 56-го на 41-е место, но на этом подъеме закончился, и в 2016 г. она осталась на той же позиции (таблица).

Для формирования общей картины стоит учесть еще международный рейтинг, касающийся инноваций. После подъема в 2014–2016 гг. с 18-го на 12-е место в мировом рейтинге наиболее инновационных стран Global Innovation Index, составленном агентством Bloomberg, в 2017 г. Россия рухнула сразу на 14 строчек.

Место России в глобальных ИКТ-рейтингах в 2012–2017 гг.

ИКТ-рейтинг	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Индекс развития электронного правительства ООН	27		27		35	
Индекс развития ИКТ Международного союза электросвязи	41	42	*	*	43	45
Индекс готовности к сетевому обществу Всемирного экономического форума	56	54	50	41	41	
Рейтинг инновационных стран Корнельского университета, INSEAD и ВОИС	51	62	49	48	43	45
Инновационный индекс Bloomberg	14	18	15	12	26	25

Источник: CNews Analytics

* – нет однозначно интерпретируемых данных.

Судя по данным многолетнего мониторинга [Индикаторы ..., 2019], процесс информатизации (цифровизации) в России характеризуется противоречивостью ряда ключевых показателей, что свидетельствует о некоторой нестандартности хода и результатов этого процесса. Так, эксперты обращают внимание на *крайне низкие* для страны с весьма высоким уровнем цифровизации оценки уровня «интеграции цифровых технологий и связанности» цифрового сектора с остальной экономикой. Если по общим индексам цифровой экономики (например, I-DESI 2018 г.) место России в мировом рейтинге – в пятом десятке стран (на уровне Греции и Чили, но выше Китая, Мексики, Турции, Бразилии), то по указанным двум показателям РФ находится во второй сотне. Общий относительно высокий рейтинг объясняется нестандартно высоким уровнем развития цифровых госуслуг, которые в 2018 г. получали 75% населения РФ. Другой специфический результат российской информатизации состоит в непропорционально высоком уровне

развития ИКТ-инфраструктуры, который значительно опережает фактический спрос на нее. Очень высокий уровень проникновения мобильной связи и широкополосного Интернета, достигнутый за счет щедрой государственной поддержки, обеспечивает для России высокие международные рейтинги, но является избыточным и недоиспользуется в стране [Бутрин, 2019].

Серьезный недостаток российской информатизации состоит в неравномерности хода и результатов этого процесса. Председатель российского правительства признает, что «уровень применения соответствующих технологий серьезно различается и по отраслям, и по российским регионам. В целом в экономике существует разрыв между предприятиями – лидерами цифровизации и остальной, весьма значительной, частью бизнеса. Первые прокладывают путь, вторые не всегда даже пытаются им воспользоваться. Это можно объяснять и ограниченностью средств, и нехваткой кадров. Но наиболее вероятная причина – дефицит рыночной конкуренции, надежда на внерыночную, административную, бюджетную поддержку» [Медведев, 2018. С. 21].

Говоря о *проблемах* и *рисках*, обусловленных развитием «электронного правительства», эксперты отмечают [Устинова, 2019], что до сих пор сохраняется преобладание ручного ввода данных в государственные информационные системы, что повышает риски манипулирования информацией (ее намеренного искажения). Серьезной проблемой «цифровизации» является возникновение тотальной зависимости важнейших государственных институтов от работоспособности ИТ-систем. Среди ключевых рисков внедрения цифровых технологий называют возможности «утечки» персональных данных, нарушений прав человека при автоматизированном принятии управленческих решений; сопротивление органов власти переходу от ведомственной информатизации к платформенным (надведомственным) решениям (риск потери управляемости, боязнь открытости своих данных).

Особую проблему являет собой *оценка эффективности* «электронного правительства». В отчетах министерств и ведомств происходит подмена определения влияния цифровых технологий на результативность госуправления валовыми показателями цифровизации отдельных процессов, а расходы на внедрение ИКТ получают приоритет перед учетом затрат и прогнозированием их снижения по итогам проекта. Оценивая эффекты от перехода

к новой технологии предоставления госуслуг, нельзя не задаваться вопросом, во сколько обходится ее внедрение и содержание. Ожидать, что «электронное правительство» резко сократит затраты на чиновный аппарат, вряд ли стоит. Помимо расходов на покупку специальной техники, набор штата для ее обслуживания, обучение госслужащих и т.п., значительных финансовых и временных затрат требует оцифровка огромных массивов документов (при этом все еще сохраняется недешевое бумажное архивирование). Очень трудоемка работа по формированию и, главное, согласованию баз данных, находящихся в ведении различных органов управления¹³; эту задачу никак не могут решить даже федеральные ведомства, но ещё большие трудности подстерегают на муниципальном уровне. Оплачивать все это в конечном счете придется пользователям госуслуг – как напрямую, так и через бюджеты, которые они наполняют в качестве налогоплательщиков. Очевидно, что в конечном счете это обойдется им намного дороже, чем они потеряли бы, стоя в очередях. Но об этой стороне дела не принято говорить, все обсуждения вертятся сугубо вокруг технико-технологических преимуществ и гипотетических выгод нового порядка как такового, без всестороннего анализа – кто и что при нем выигрывает или проигрывает.

Вместо этого подчеркивается, что в безусловном выигрыше от перехода к электронным услугам окажутся «рядовые граждане», исключительно ради удобств которых и осуществляется вся эта затея. Но пока граждане ждут обещанного счастливого будущего, реальную прибыль получают *ИТ-бюрократия* и *ИТ-бизнес*, совместно осваивающие бюджетные средства (государственные структуры выступают заказчиком, а компании – исполнителями крупных и дорогостоящих ИТ-проектов). Особенность этой разновидности государственно-частного партнерства, согласно наблюдениям экспертов¹⁴, состоит в том, что ИТ-компании,

¹³ По словам президента группы компаний «Ланит», занимавшейся созданием ГИС ЖКХ: «То, что пользователям кажется всего лишь базой данных с набором сервисов, на самом деле сложнейшая с точки зрения подходов к реализации и архитектуре информационная система, содержащая миллионы строк кода. Группа разработчиков в команде ГИС ЖКХ на пике доходила до 500 человек, даже простые ИТ-задачи, решаемые в масштабах страны, требуют большой команды высококвалифицированных разработчиков» [Гордеев, 2019].

¹⁴ *Байракова М.* Воинствующая некомпетентность. Проблемы российской ИТ-отрасли в нежелании компаний доводить проекты до конца // Российская Бизнес-газета – Инновации. 2011. 30 августа.

как правило, не заинтересованы в быстром и качественном выполнении работ, они стремятся выиграть тендер и выполнять проект максимально долго и по возможности дорого. И такая бизнес-стратегия оказывается действенной, поскольку совпадает с интересами госзаказчика, который в нынешних условиях нацелен не столько на практический результат, сколько на получение в свое распоряжение как можно больших бюджетных ассигнований и их освоение с помощью доверенных компаний.

Не следует закрывать глаза и на то, что для эффективного применения современных ИКТ предстоит еще очень многое сделать в плане «доинформационного» упорядочения процессов и отношений в хозяйственных и управленческих системах [Швецов, 2010]. Давно известное правило «нельзя автоматизировать хаос» весьма актуально для России: прежде чем внедрять современные информационные технологии, госорганам (как и любым хозяйствующим субъектам) необходимо рационализировать свою структуру, управленческие и бизнес-процессы и т.д. Это обязательное условие закрепления практики государственного и корпоративного управления в информационных системах. Конечно, механический перевод в электронную форму государственных услуг, предоставляемых в сложившихся формах и процедурах, мало что даст. Для того чтобы получить хоть какой-то эффект, нужно в каждой конкретной сфере (в здравоохранении, жилищно-коммунальном хозяйстве и др.) провести серьезные подготовительные преобразования. Стремительное распространение во властных структурах ИКТ вовсе не гарантирует автоматический рост качества функционирования управленческого аппарата, напротив, негативные последствия негодных административно-управленческих процессов зачастую лишь усиливаются.

Это отнюдь не чисто российская проблема. ООН не случайно предостерегает относительно *эффекта белого слона*: стоимость разработки и поддержки ИКТ может многократно перекрывать полученные от них социально-экономические результаты. Практика стран-лидеров цифровизации свидетельствует, что проблема эффективности инвестиционных ИТ-проектов стоит очень остро. По данным опроса Project Management Institute, проведенного в 2017 г. среди 3 тыс. руководителей проектов, почти треть (28%) их инициатив оказываются провальными. Более трети респондентов видят причину фиаско в отсутствии

четко определенных и достижимых задач для оценки степени завершения проекта, 19% упоминают коммуникационные проблемы и дефицит информации, 18% – отсутствие необходимой вовлеченности топ-менеджмента и 14% – сопротивление сотрудников. Отметим, что за последние 10 лет заметных улучшений в этой области не произошло. В 2009 г. доля неудачных ИТ-проектов оценивалась в 25%, а из тех, что были признаны условно успешными, около 50% требовали существенных доработок, а 25% не выходили на ожидаемые показатели возврата инвестиций. Причины провалов тогда указывались схожие – недостатки планирования и коммуникационные проблемы, неэффективный обмен информацией и невовлеченность руководства.

В оксфордской бизнес-школе Saïd Business School изучили более 1470 ИТ-проектов, сравнив их бюджеты и ожидаемые эффекты с реальными затратами и результатами. Как оказалось, реализация многих из них потребовала несколько лет вместо запланированных изначально месяцев. При этом степень пробуксовки была примерно одинаковой для правительственных организаций и частных компаний. Не было обнаружено и особых различий в эффективности по географическому признаку – и в Европе, и в США каждый шестой ИТ-проект оказывался провальным. Это подразумевало сильное разрастание изначального бюджета (до 200%) и затягивание сроков (на 70%)¹⁵.

«Цифровое государственное управление»: новый этап ИКТ-инноваций

Информационно-коммуникационные технологии изменяются быстро и весьма существенно, что неизбежно влечет трансформацию «электронного правительства». Активное внедрение таких новейших технологий, как методы анализа «больших данных», искусственный интеллект, интернет вещей и блокчейн, оказывают сильное влияние и на содержание деятельности госучреждений, и на характер их взаимоотношений с другими организациями и гражданами. Новый ИКТ-облик органов государственного управления именуется «*цифровым правительством*».

¹⁵ Попова М. Великобритания, США, Австралия: самые эпичные провалы зарубежных госпроектов в ИТ. URL: http://gov.cnews.ru/articles/2018-04-25_velikobritaniyashaavstraliya_samy_e_pichnye_provaly_zarubezhnye

В национальной программе «Цифровая экономика», рассчитанной на 2019–2024 г., предусмотрен специальный проект «Цифровое государственное управление», на который выделяется около четверти общего бюджета программы – 226,4 млрд руб. Ключевые цели проекта – увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики, создание устойчивой и безопасной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств, использование в секторе государственного и муниципального управления преимущественно отечественного программного обеспечения. Реализация проекта должна способствовать окончательному переходу на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, а также сделать это взаимодействие более удобным.

В результате выполнения проекта к 2024 г. планируется: все государственные (муниципальные) услуги предоставлять проактивно и онлайн, запустить 25 цифровых «суперсервисов» по жизненным ситуациям; автоматизировать 90% внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений; выдать 60% граждан цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью; долю электронного документооборота между органами государственной власти России и государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) довести до 90%.

Правительственная комиссия по цифровому развитию утвердила список из 34 государственных услуг, которые первыми должны быть подвергнуты цифровой трансформации. Соответствующие министерства и ведомства обязаны подготовить их целевые модели и дорожные карты цифровизации. Кроме того, утвержден перечень из 25 суперсервисов – комплексных госуслуг, которые, начиная с 2021 г., должны будут оказываться в наиболее распространенных жизненных ситуациях: для граждан – от рождения ребенка и получения пенсии до оформления европротокола при ДТП, для бизнеса – от оформления земли под строительство до грузоперевозок. Разработкой этих суперсервисов займутся отдельные рабочие группы. Итогом всего проекта должно стать повышение удобства и сокращение сроков

получения госуслуг для населения и снижение затрат на их предоставление для госорганов.

Указанный переход от «электронного правительства» к «цифровому госуправлению» основан на концепции *государства как сервиса* («сервисное государство 2.0»), главная идея которой – отсутствие физических документов, кроме удостоверения личности гражданина, и минимизация участия чиновников. В идеале «сервисное государство» должно комплексно решать все проблемы граждан на основе автоматизированных бизнес-процессов (суперсервисов). При этом государственные услуги должны предоставляться в проактивном режиме – государство само напомнит, когда и что нужно сделать, сформирует необходимый пакет документов, которые предоставляются из электронных реестров органов власти по единому идентификатору.

Во Всемирном банке высоко оценили усилия по «цифровой трансформации» российского госсектора и развитию его электронных сервисов, хотя при этом подчеркнули, что на межведомственном уровне и в управлении данными все еще сохраняются барьеры, как и нестыковки на уровне регионов и муниципалитетов [Конкуренция..., 2018]. К флагманским достижениям эксперты ВБ отнесли создание инфраструктуры для реализации принципа «правительство как платформа» (сюда относятся портал госуслуг и электронных госзакупок, система межведомственного электронного взаимодействия, единая система идентификации и аутентификации, развитая сеть МФЦ). Однако, по их мнению, для повышения скорости и качества оказания госуслуг необходима значительная трансформация ранее созданной архитектуры «цифрового правительства». Речь, в частности, должна идти о «реинжиниринге административных процессов», предполагающем совместное использование национальных баз данных и сервисов всеми уровнями власти, а также о стандартизации управления данными. Заявленный правительством перенос 90% его информационных ресурсов в гособлако к 2024 г. тормозится неготовностью баз данных, конфликтами ведомств и нормами о госзакупках.

Главными же барьерами для фундаментальных технологических прорывов эксперты ВБ называют «структурные недостатки в экосистеме цифровой трансформации», низкий уровень цифровых навыков у населения, ограниченный доступ к рынкам

капитала и отсутствие «открытой инновационной культуры» [Конкуренция., 2018]. В целом, по их мнению, основными *целями* цифровой стратегии РФ должны стать стимулирование внедрения инноваций параллельно с укреплением «нецифровых основ» – повышением прозрачности и конкурентности бизнес-среды, гибким нормативным регулированием, расширением доступа к финансированию, а также повышение эффективности управления за счет внедрения дата-ориентированного подхода, развитие цифровых навыков и выстраивание диалога между государством, бизнесом, научным сообществом и гражданами.

Литература

Бутрин Д. Цифровой переросток. IT-инфраструктура экономики в России развита не по потребностям // Коммерсантъ. 2019. 27.06. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4012890?from=four_economic

Гордеев А. Электронное правительство учится вовлекать граждан в решение проблем // Ведомости. 2019. 24 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2019/04/24/799870-gosudarstvo-umu-korrupsiiei>

Дементьев В. О характере российской «догоняющей модернизации» и ее институциональном обеспечении // Российский экономический журнал. 2005. № 2. С. 21–29.

Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С. Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 5–25.

Индикаторы цифровой экономики: 2019: статистический сборник / Г. И. Абдурахманов, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2019. 248 с.

Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации. Доклад о развитии цифровой экономики в России. – Всемирный банк. 2018. 144 с.

Медведев Д. А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.

Петров О. В. Стратегия электронного правительства в России: на пути к эффективному государству, ориентированному на граждан // Информационное общество. 2007. № 1–2. С. 28–35.

Петров Ю., Жукова М., Каранетян А. Становление глобально-информационного технологического уклада в России: сценарии технико-экономического развития и задачи реформирования финансовых институтов // Российский экономический журнал. 2002. № 2. С. 61–69.

Попова М., Дранишников М. Электронное правительство учится вовлекать граждан в решение проблем // Ведомости. 2019. 24 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2019/04/24/799870-gosudarstvo-umu-korrupsiiei>.

Устинова А. «Цифровому госуправлению» нашли критерии оценки // Коммерсантъ. 2019. 18 янв. URL: <https://www.comnews.ru/content/117066/2019-01-18/cifrovomu-gosupravleniyu-nashli-kriterii-ocenki>

Швецов А. Н. «Информационное общество». Теория и практика становления в мире и России. М.: КРАСАНД, 2012. 280 с.

Швецов А. Н. От ведомственной информатизации к «электронному правительству»: удался ли инновационный прорыв// Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2012. № 6. С. 6–17.

Швецов А. Н. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? //Российский экономический журнал. 2011. № 3. С. 21–45.

Швецов А. Н. Всеобщая информатизация как модернизационный проект: по плечу ли она современной России?// Российский экономический журнал. 2010. № 5. С. 3–33.

Parker S. Wireless technology helping to shrink digital divide [Эл. ресурс]. URL: <http://www.voanews.com/english/2005-05-06-voa57.cfm>

Статья поступила 18.11.2019.

Для цитирования: Швецов А. Н. От «электронного правительства» к «цифровому государству»: смысл и последствия новаций // ЭКО. 2019. № 12. С. 8-26. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-8-26.

Summary

Shvetsov, A. N. Doct. Sci. (Econ.), Federal Research Center «Computer Science and Control» of Russian Academy of Sciences, Moscow

From «E-government» Towards «Digital Governance»: the Significance and Effect of Innovations

Abstract. The paper describes the way information and communication technologies (ICT) transform the activity of governmental and local authorities, including services rendered to people. Informatization of public management as part of “information society” is considered in a more global sense, not as an absolute triumph of the common cause of scientific and technological progress, but as a source of new problems and risks. The author assesses preconditions, achievements and problems of creating “e-government” providing comments on plans of public management “digitalization”.

Keywords: *information and communication technologies; public authorities and local self-government; electronic government; digital governance*

References

Butrin, D. (2019). The Digital age. IT-infrastructure of the economy in Russia is not developed according to the needs. (In Russ.). *Kommersant*. 27.06. Available at: https://www.kommersant.ru/doc/4012890?from=four_economic (accessed 27.06.2019).

Competition in the digital age: strategic challenges for the Russian Federation. Report on the development of the digital economy in Russia. (2018). Vsemirnyy bank. 144 p.

Dementiev, V. (2005). On the nature of the Russian “catching up modernization” and its institutional support. *Rossijskij ekonomicheskij zhurnal*. No. 2. Pp. 21–29. (In Russ.).

Gordeev, A. (2019). E-government learns to involve citizens in problem solving. *Vedomosti*. 24.04. (In Russ.). Available at: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2019/04/24/799870-gosudarstvo-umu-korruptsiei> (accessed 24.04.2019).

Idrissov, G.I., Knyaginina, V.N., Kudrin, A.L., Rozhkova, E.S. (2018). New technological revolution: challenges and opportunities for Russia. *Voprosy ekonomiki*. No. 4. Pp. 5–25. (In Russ.).

Indicators of digital economy: 2019: statistical collection. (2019). G.I. Abdurakhmanov, K.O. Vishnevsky, L.M. Gokhberg, etc.; Nac. issued. un-t Vysshaya shkola ekonomiki. Moscow. NIU VSHE, 248 p. (In Russ.).

Medvedev, D. (2018). Russia-2024: a Strategy for socio-economic development. *Voprosy ekonomiki*. No. 10. Pp. 5–28.

Parker, S. Wireless technology helping to shrink digital divide. Available at: <http://www.voanews.com/english/2005-05-06-voa57.cfm>.

Petrov, O.V. (2007). E-government Strategy in Russia: on the way to an effective state focused on citizens. *Informacionnoe obshchestvo*. No. 1–2. Pp. 28–35.

Petrov, Yu., Zhukova, M., Karapetyan, A. (2002). Formation of global information technological structure in Russia: scenarios of technical and economic development and tasks of reforming financial institutions. *Rossijskij ekonomicheskij zhurnal*. No. 2. Pp. 61–69. (In Russ.).

Popova, M., Dranishnikova, M. (2019). E-government learns to involve citizens in problem solving. *Vedomosti*. 24.04. (In Russ.). Available at: <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2019/04/24/799870-gosudarstvo-umu-korruptsiei> (accessed 24.04.2019).

Shevtsov, A.N. (2012b). From the Departmental Informatization to the “e-Government”: Whether Innovative Breakthrough Success? *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo*. No. 6. Pp. 6–17. (In Russ.).

Shvetsov, A.N. (2012a). «Information Society». Theory and Practice of Formation Both in the World and Russia. Moscow. KRASAND. 280 p. (In Russ.).

Shvetsov, A.N. (2010). Universal Informatization as a modernization project: is it up to modern Russia? *Russian Economic Journal*. No. 5. Pp. 3–33. (In Russ.).

Shvetsov, A.N. (2011). Modern ICT in Activities of Russian Authorities: Will They Transform Public and Municipal Administration. *Russian Economic Journal*. No. 3. Pp. 21–45. (In Russ.).

Ustinova, A. (2019). «Digital public administration» found the evaluation criteria. *Kommersant*, 18.01. (In Russ.). Available at: <https://www.comnews.ru/content/117066/2019-01-1>

For citation: Shvetsov, A.N. (2019). From «E-government» Towards «Digital Governance»: the Significance and Effect of Innovations. *ECO*. No. 12. Pp. 8-26. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-8-26.