

Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта

А.Н. ШВЕЦОВ, доктор экономических наук. E-mail: san@isa.ru
В.Н. РЫСИНА, кандидат экономических наук. E-mail: san@isa.ru
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН,
Москва

Аннотация. Все страны в последние 20 лет включились в глобальную гонку цифровизации государственного управления, многие из них рассматривают свои позиции в соответствующих рейтингах в качестве одного из важнейших ориентиров как для оценки результатов и постановки новых целей цифровизации, так и для демонстрации своих конкурентных преимуществ в инновационном развитии. В статье поставлена задача охарактеризовать развитие российской ситуации в сравнении с лучшим мировым опытом. Для этого проводится сопоставление хода, результатов и планов цифровизации в нашей стране с имеющими наивысшие рейтинги странами – Данией, Австралией и Кореей. Использована новейшая информация из зарубежных источников за 2017–2019 гг. Результатом анализа стали выводы о соответствии российских процессов основным тенденциям глобальной цифровизации и о высоких конкурентных преимуществах нашей страны. Хотя Россия начала переход к «электронному правительству» позже развитых стран, в которых этот процесс был запущен в рамках крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления ещё в 1980–1990-х гг., к настоящему времени произошло выравнивание по темпам и содержанию задач цифровизации. На современном этапе как в странах-лидерах, так и в России понятие «электронного правительства» под влиянием новейших технологий (методы анализа больших данных, искусственный интеллект, интернет вещей, блокчейн) трансформируется в «цифровое правительство». И для обеспечения этого перехода принимаются содержательно схожие правовые и организационные решения.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии; государственное управление; цифровое правительство; зарубежный опыт, цифровизация государственного управления

Введение

Современные информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) вызвали во всем мире небывалые по глубине и охвату преобразования систем государственного управления. Существенно трансформируются процессы принятия и реализации управленческих решений, кардинально меняется деятельность государственных органов и учреждений, принципиально реорганизуются

их взаимодействия между собой и с населением. Эти явления стали закономерным следствием и неотъемлемой частью более общего революционного по своей сути перехода современной цивилизации в эпоху постиндустриализма и информационного общества [Швецов, 2012].

На этом направлении в России за короткий период проделана большая работа и достигнуты впечатляющие результаты. На федеральном, региональном и местном уровнях внедрены и совершенствуются ИКТ «электронного правительства». Приняты грандиозные планы цифровизации государственного управления в 2019–2024 гг. Налицо несомненные успехи и стремление к новым амбициозным целям. Но в мире глобальной конкуренции не уйти от вопроса: как выглядят российские достижения и устремления в сопоставлении с аналогичными намерениями и результатами стран, занимающих передовые рубежи в глобальной гонке цифровизации? Вопрос принципиально важен, поскольку позиции стран в международном соперничестве выступают важным ориентиром как для оценки результатов и постановки новых целей цифровизации, так и для демонстрации конкурентных преимуществ в инновационном развитии.

В большинстве российских публикаций по зарубежной цифровизации содержатся, как правило, описания методов построения известных международных рейтингов и комментарии порядка расположения в них государств. В настоящей статье вводится в научный оборот взятая из новейших зарубежных источников оригинальная информация о правовых и организационных решениях, составляющая смысл и содержание мер по цифровизации государственного управления, а также их результативность.

Содержание и результаты информатизации госуправления в России

Информатизация системы государственного и муниципального управления в России охватывает все секторы и уровни, затрагивает всё многообразие решаемых задач и выполняемых функций. В развитии этого процесса можно выделить несколько этапов. Первый – это ведомственная информатизация, проходившая неупорядоченно и нескоординированно в 1990-х – «нулевых»

годах. Второй – с 2008 по 2017 гг. – переход к «электронному правительству», смысл которого состоял в упорядочении информатизации в системе органов власти, в придании этому процессу целенаправленного и организованного характера, в преодолении внутриведомственной замкнутости и межуровневой изолированности, в переориентации с получения локальных выгод от информатизации отдельных элементов структуры управления на достижение *системного эффекта* от согласованного использования ИКТ во всех ее компонентах. Третий этап – это заявленный на 2018–2024 гг. переход к «*цифровому государственному управлению*», осуществляемый в рамках национальной программы «Цифровая экономика» и предполагающий качественное улучшение не только предоставления государственных услуг, но и выполнения других функций.

За десятилетие становления и развития «электронного правительства» были достигнуты весомые результаты. По некоторым данным [Попова, Дранишников, 2019]¹, в 2017 г. 94,8% органов государственной власти и местного самоуправления в России использовали Интернет, 87% – цифровую подпись, 75,5% – системы электронного документооборота, 33,6% – специальные программные средства для предоставления доступа к базам данных через электронные сети, включая Интернет, 50,1% документооборота между органами государственной власти осуществлялось в электронной форме. В полную силу заработала единая система межведомственного электронного взаимодействия органов власти при оказании государственных и муниципальных услуг. Если в момент запуска портала госуслуг в 2009 г. он содержал информацию о 110 федеральных и 200 муниципальных услугах, то в настоящее время в рамках межведомственного информационного взаимодействия через него 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 его посещали в среднем 72 млн раз. Доля граждан, пользующихся электронными госуслугами, в 2017 г. превысила 60%, а в 2018 г. – 70%.

¹ «Электронное правительство»: некоторые важные факты за 6 лет. 11 апреля 2018. URL: <http://government.ru/info/32188/> (дата обращения: 12.07.2019).

Новейшие технологии – предпосылка перехода к «цифровому правительству»

К началу информатизации органов власти в России в наиболее развитых странах мира уже были проведены определенные мероприятия по внедрению технологий «электронного правительства». Такие мероприятия осуществлялись в рамках крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления, проводившихся с середины 1980-х до конца 1990-х годов [Мэннинг, Парисон, 2003]. В последующий период содержание процессов «цифровизации» госуправления существенно обогатилось, а их интенсивность резко возросла. Это направление стало *высокоприоритетным и самостоятельным направлением реформирования государственного управления.*

Страны, лидирующие в области «электронного правительства», руководствовались рядом схожих установок. В качестве цели введения «электронного правительства» было провозглашено так называемое *хорошее правление* (good governance), принципами которого считаются легитимность, власть закона, прозрачность, эффективность, целостность, возможность адаптации к новым условиям, участие и вовлечение². Достижение этой цели подразумевало переход от компьютеризации органов власти к существенному преобразованию деятельности правительств на основе современных ИКТ.

В настоящее время понятие «электронного правительства» трансформируется под влиянием новейших технологий (методы анализа больших данных, искусственный интеллект, интернет вещей, блокчейн и т.д.). Последние начинают все шире использоваться как во внутренней работе госучреждений (например, для подтверждения подлинности документов и подписей, анализа собранных данных, ускорения обмена информацией между различными подразделениями и учреждениями), так и для выполнения большого числа государственных функций, взаимодействия госучреждений с другими организациями.

Внедрение указанных технологий проводится госорганами совместно или при участии государственных и частных

² Эта концепция государственного управления изначально была изложена в 1997 г. в документах Программы развития ООН «"Governance" для устойчивого развития человеческих ресурсов» [Красильников..., 2014, С. 52–57].

корпораций в рамках специально создаваемых для этих целей частно-государственных партнерств. Такие партнерства организуют обучение кадров, проведение необходимых исследований, тестирование новых технологий и выбор наиболее эффективных из них и т.д. В самих госучреждениях создаются специальные подразделения, занимающиеся выработкой стратегий, программ и дорожных карт внедрения новых методов и контролем их реализации. Так, к настоящему времени более 20 стран мира (включая Россию) выработали и приняли стратегии внедрения технологий искусственного интеллекта. Разрабатываются также стратегии и дорожные карты по технологии блокчейн, по новым методам анализа и управления данными.

В работе госучреждений повышается роль *нормотворческой деятельности*, в частности, работы по подготовке и принятию нормативных документов, регламентирующих порядок применения новых технологий государственными и иными организациями (медицинскими учреждениями, транспортными компаниями, службами спасения и др.). Например, в Сингапуре, одном из мировых лидеров по цифровизации госуправления, для такого рода деятельности создан специальный Совет по стандартам, который подготовил к принятию в 2019 г. 40 стандартов по использованию новых технологий, включая анализ видеоданных, применение 3D-печати, использование дронов, и т.д. На момент написания статьи большая часть этих стандартов уже была принята, например, стандарт по контролю с помощью цифровых технологий перевозки грузов, закупленных онлайн и доставляемых беспилотным транспортом³.

Активное внедрение цифровых технологий в работу госучреждений для выполнения большого числа задач, выходящих за рамки предоставления электронных услуг, позволяет говорить о необходимости расширения понятия «электронное правительство» и применении *нового термина* – «*цифровое (digital) правительство*»⁴. При этом в «цифровом правительстве» несколько

³ Singapore to develop over 40 new standards for new tech, business models.(2019). Available at: <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/singapore-to-develop-over-40-new-standards-for-new-tech-business-models> (accessed 10.07.2019).

⁴ Такого мнения придерживаются, в частности, эксперты авторитетных международных консалтинговых компаний Gartner Inc. и Boston Consulting Group (BCG).

не умаляется задача предоставления населению электронных услуг, тем более что и общество, и госучреждения получают в результате ее реализации существенную экономию времени на получение (или предоставление) услуг. Госучреждения, несмотря на значительные затраты на создание систем предоставления электронных услуг, получают также *экономический эффект* за счет сокращения трудозатрат, связанных с непосредственным общением с гражданами, снижением нагрузки на колл-центры или их полной ликвидацией, а также в связи с оплатой (главным образом – бизнесом) получения таких услуг.

В большинстве стран функции госучреждений, связанные с предоставлением электронных услуг, продолжают развиваться и совершенствоваться, тем более что даже в странах-лидерах все еще остаются проблемы предоставления *всего спектра* электронных услуг *на всей территории* стран, подключения отдельных регионов к высокоскоростной связи и т.д. Сохраняют актуальность также проблемы, связанные с *информированностью, готовностью и развитием навыков* населения для получения таких услуг, что подтверждается исследованиями. Так, опрос жителей пяти «продвинутых» стран (США, Великобритании, Германии, Австралии и Сингапура), проведенный консалтинговой компанией Accenture в апреле 2019 г.⁵, показал, что около трети (31%) опрошенных не получает никаких электронных услуг онлайн или не знает, как их получить (хотя 61% респондентов ответили, что получают такие услуги и удовлетворены их качеством). При этом половина (51%) опрошенных выразили желание получать больше информации о том, как услуги в электронном виде могут улучшить их жизнь, а две трети (67%) полагают, что общение онлайн необходимо сделать более удобным для пользователей. Разумеется, есть различия по странам. Например, по количеству респондентов, которые не получают услуг в электронном виде или не знают, как их получить, США (55%) значительно отстают от Сингапура (8%). Среди опрошенных граждан Великобритании только 22% получают электронные услуги госучреждений несколько раз в год, а в Австралии таких 56% и т.д.

⁵Nearly One-Third of Citizens Unaware of Digital Government Services, Accenture Survey Finds. (2019). Available at: <https://www.businesswire.com/news/home/20190709005037/en/> (accessed 10.08.2019).

Глобальная гонка государств в сфере «цифровых правительств»

В последние годы ИКТ-сфера стала ареной межгосударственного соперничества, а успехи на этом поприще – символом национального престижа и залогом глобального превосходства. Судейством в этой гонке занимаются различные международные организации и исследовательские центры, разрабатывающие рейтинги стран и мегаполисов по уровню их «цифровизации». Наибольшим авторитетом пользуются рейтинги, составляемые каждые два года ООН – *The United Nations E-Government Surveys*. Сопоставление производится по следующим пяти показателям.

1. *Индекс онлайн-услуг* (Online Service Index, OSI) – рассчитывается по количеству предоставляемых услуг, наличию единого интернет-портала государственных и муниципальных услуг, удобству пользования этим порталом, а также по степени раскрытия информации о деятельности органов власти на официальных сайтах.

2. *Уровень развития ИКТ-инфраструктуры* (Telecommunication Infrastructure Index, ТИ) – характеризует технические возможности доступа населения к Интернету.

3. *Индекс развития человеческого капитала* (Human Capital Index, HCI) – уровень общего образования населения и уровень подготовки по информатике, наличие в стране специалистов по ИТ и т.п.

4. *Индекс развития «электронного правительства»* (E-Government Development Index – EGDI) представляет собой среднее арифметическое первых трех показателей (OSI, ТИ и HCI) – измеряет готовность и способность правительства использовать ИКТ в целях оказания услуг населению (максимальное его значение = 1).

5. *Значение индекса EGDI* (оценки: низкий, средний, высокий и очень высокий).

Последний рейтинг ООН был представлен в 2018 г. (таблица).

Рейтинг ООН стран по уровню развития «электронного правительства», 2018 г.

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
.....							
32	+3	Россия	Очень высокий	0,7969	0,9167	0,6219	0,8522
.....							
65	-2	Китай	Высокий	0,6811	0,8611	0,4735	0,7088
.....							

Источник: [UNITED ..., 2018].

Ещё один авторитетный международный рейтинг ежегодно составляет Европейская комиссия, оценивая не только предоставление электронных услуг населению, но и (в духе современных веяний) уровень проникновения цифровых технологий в экономику.

Страны в этом рейтинге ранжируются по «Индексу цифровизации экономики и общества» (Digital Economy and Society Index, DESI)⁶. Индекс DESI рассчитывается как для отдельных стран, входящих в ЕС, так и для Европы в целом. Он представляет собой среднее значение пяти основных параметров, каждый из которых имеет свой вес:

1) качество связи, в частности, внедрение широкополосной связи (вес=25%);

⁶ Его также часто называют «Индексом цифровой конкурентоспособности стран».

2) человеческий капитал, включая уровень образования и навыков, необходимых для использования преимуществ, которые предоставляет «цифровое общество» (вес=25%);

3) интенсивность использования Интернета гражданами, включая частоту обращений и разнообразие запросов (вес=15%);

4) цифровые государственные услуги, включая число предоставляемых услуг и частоту их получения населением (вес=20%);

5) цифровизация бизнеса, включая использование онлайн-каналов продаж (вес=20%).

Обратимся к опыту отдельных государств.

Дания – «цифровой» чемпион мира

Эта страна занимает 1-ю строчку в рейтинге ООН [UNITED..., 2018] и 4-ю – в рейтинге ЕС⁷. Она первая в мире разработала и приняла (в начале 2002 г.) стратегию создания «электронного правительства» (Towards E-government: Vision and Strategy for the Public Sector in Denmark). Главными целями стратегии были организация взаимодействия правительства и населения через Интернет и разработка электронной подписи. С тех пор страна активно занимается цифровизацией госучреждений. В настоящее время она имеет лучшее в Европе покрытие сетью 4G и последовательно вводит скоростные и сверхскоростные системы связи.

В Дании создан государственный портал (borger.dk), который является единой точкой входа для всех физических и юридических лиц страны, желающих получать электронные услуги или информацию о госучреждениях. На этом ресурсе доступны 2000 услуг – от регистрации изменения домашнего адреса и регистрации компании до записи ребенка в детский сад. Большая доля датчан имеет базовые знания по информатике, полученные в средней школе, кроме этого, в стране функционируют курсы по повышению компьютерной грамотности, организуемые, главным образом, неправительственными организациями, с которыми тесно сотрудничают госучреждения. В Дании 95% жителей не только умеют пользоваться Интернетом, но уже давно получают различные услуги онлайн, включая проведение многих

⁷ Digital post and the digitization of society in Denmark. (2019). Available at: <https://www.governmenteuropa.eu/digital-post-digitisation-denmark/87389/> (accessed 17.07.2019).

банковских операций [Department ..., 2018; Mapped-..., 2018; Governance ..., 2019]⁸.

Органы власти всех уровней Дании объединены в одну сеть, что, с одной стороны, позволяет гражданам взаимодействовать со всеми госучреждениями через единый портал, а с другой – обеспечивает экономию бюджетных средств за счет использования общей ИКТ-инфраструктуры. Эксперты, оценивающие деятельность «электронного правительства» Дании, единодушно отмечают исключительную слаженность работы всех уровней управления – от муниципалитетов до центрального правительства. Ее координацию осуществляет Агентство по цифровизации, созданное в 2011 г. при Министерстве финансов Дании.

Начиная с 2015 г. в стране используется специальная программа «Цифровая почта» (Digital Post), которая позволяет всем гражданам получать в специальный почтовый ящик разнообразную информацию от госучреждений: сведения о новых госуслугах, ответы на сделанные запросы, уведомления о необходимости получения новых документов (например, идентификационной карты), письма от налоговой инспекции, от учебных заведений и курсов повышения квалификации, информацию от поликлиник и больниц о новых видах медицинских услуг, о результатах сданных анализов и т.д. Незадолго до достижения пенсионного возраста датчане получают письма о схемах расчета пенсии.

Пользоваться почтой могут все граждане Дании, имеющие «личный идентификационный номер» (Danish Personal Identification number – CPR). Для входа в почту требуется использование цифровой подписи (NemID), которая является единым логином для входа на все сайты госучреждений. Такую подпись можно оформить через специальный сайт nemid.nu. Право пользования почтовым ящиком может на время передаваться другому лицу, имеющему датский CPR. Пользование такой почтой является обязательным и охватывает 91% граждан Дании. Для того, чтобы отказаться от ее услуг, надо получить специальное разрешение, которое выдается только гражданам, имеющим определенные проблемы со здоровьем, бездомным

⁸ Digital post and the digitization of society in Denmark. (2019). Available at: <https://www.governmenteuropa.eu/digital-post-digitisation-denmark/87389/> (accessed 17.07.2019).

и лицам, не имеющим компьютера и/или доступа к сети Интернет, не владеющим датским языком, и тем, кто не смог по каким-либо причинам оформить цифровую подпись (NemID)⁹.

Нельзя сказать, что в Дании не осталось проблем, связанных с цифровизацией госуправления. Главные из них – нехватка высококвалифицированных ИТ-специалистов, особенно – в области новых цифровых технологий, а также отсутствие собственных крупных ИТ-компаний, которые могли бы стать «драйверами» цифровизации. Для решения этих проблем сформулирована новая «Стратегия цифрового развития» (Digital Growth Strategy), рассчитанная на период 2018–2025 гг.

Программа включает 38 инициатив, направленных на усиление позиций Дании как развитого технологического центра («хаба»), где созданы наиболее привлекательные условия для ведения бизнеса и получения выгод от применения современных технологий. В частности, предусматривается создание очень гибкого правового регулирования для тестирования компаниями новых технологий; повышение компьютерной грамотности населения. Особое внимание будет уделено созданию условий для привлечения в страну крупных ИТ-компаний и квалифицированных ИТ-специалистов, например, за счет благоприятных условий налогообложения, принятия дополнительных мер по информационной защите. Предусмотрены также методы стимулирования применения цифровых технологий средними и мелкими компаниями (пока доля таких компаний в стране, применяющих цифровые технологии, составляет только 28%).

На реализацию программы выделено 134 млн евро, что немало, учитывая размеры страны (население – 5,7 млн человек) и уже достигнутый высокий уровень цифровизации. Отметим, что инвестиции в цифровизацию экономики будут полностью обеспечены частными компаниями¹⁰.

В 2019 г. Дания приняла Стратегию внедрения технологий искусственного интеллекта (National Strategy for Artificial Intelligence – NSAI), главными целями которой являются рост

⁹ Digital Post. (2018). Available at: <https://lifeindenmark.borger.dk/Living-in-Denmark/Digital-Post> (accessed 12.06.2019).

¹⁰ The Danish Government presents ‘Digital Growth Strategy’. (2019). Available at: <https://investindk.com/insights/the-danish-government-presents-digital-growth-strategy> (accessed 21.07.2019).

эффективности работы госучреждений и повышение конкурентоспособности страны в сфере промышленности и бизнеса. Программа предусматривает использование разнообразных мер поддержки исследовательских, образовательных, бизнес- и промышленных организаций в разработке технологий искусственного интеллекта (ИИ) и создания на их основе услуг мирового класса. Выполнение программы должно решить следующие задачи: создание необходимого человеческого потенциала; развитие ответственного отношения к внедрению технологий ИИ (речь, в частности, идет о том, что принятие окончательных решений при использовании ИИ должно оставаться за человеком); увеличение объема частных инвестиций в исследования и внедрение искусственного интеллекта¹¹.

Австралия – лучшее федеративное «цифровое правительство»

В *Австралии* целенаправленная информатизация государственных органов началась в рамках «Онлайновой стратегии», ставшей дополнением внедрённой в 1999–2000 гг. в госуправлении рамочной структуры финансового планирования по результатам. Эта стратегия устанавливала сроки перехода ведомств к представлению информации через Интернет, компьютеризации оказания госуслуг и осуществления закупок с помощью электронных технологий. Для обеспечения безопасного предоставления информации в электронной форме и конфиденциального ведения дел предусматривались специальные меры политического и правового характера,

В отличие от Дании, в Австралии цифровые технологии в госуправлении далеко не всегда внедрялись как единые программы сразу на территории всей страны, и между отдельными штатами до сих пор существуют значительные различия по многим параметрам, характеризующим уровни цифровизации госуправления и получения госуслуг. Созданный в 2013 г. общегосударственный веб-портал myGov также не сразу охватил весь набор госуслуг, предоставляемых разными ведомствами. Отдельные ведомства в течение длительного времени имели самостоятельные ресурсы,

¹¹ Danish government launches national AI strategy. (2019). Available at: <https://www.computerweekly.com/news/252464063/Danish-government-launches-national-AI-strategy> (accessed 02.06.2019).

например, Австралийское налоговое управление общалось с населением через свой веб-сайт myTax. Сейчас это положение меняется: ведомства подключаются к единому госпорталу. К 2019 г. доля электронных услуг в общем объеме услуг, предоставляемых населению и бизнесу, выросла с 60% до 74%. Но одновременно растет (хотя и гораздо медленнее) число услуг, которые в электронном виде пока получить невозможно. Кроме того, отдельные группы населения отмечают сложность пользования созданными сайтами и сбои в их работе¹².

Несмотря на эти недочеты, Австралия занимает 2-ю строчку в рейтинге [UNITED ..., 2018]. Как считают эксперты, такая высокая оценка объясняется высокой готовностью страны к цифровой трансформации. Австралия ставит амбициозные цели развития; построила развитую и отлично работающую ИКТ-инфраструктуру; добилась исключительно высокого показателя развития «человеческого капитала» (индекс=1); в стране в целом предоставляется большое количество госуслуг онлайн, ведется постоянная работа по профилактике и защите учреждений и частных компаний от киберугроз; наконец, Австралия подписала Международную хартию открытых данных (International Open Data Charter), что очень ценится ООН.

В ноябре 2018 г. в Австралии была принята «Стратегия цифровой трансформации» (Digital Transformation Strategy) на период 2019–2025 гг., в соответствии с которой к концу 2025 г. все госуслуги будут предоставляться населению исключительно в электронном виде в режиме онлайн. Предусматривается также совершенствование работы государственного портала с целью упрощения поиска информации и получения услуг¹³. Для выполнения этих задач была реорганизована система управления разработкой и внедрением цифровых технологий в деятельность госучреждений. До 2019 г. координацией такой деятельности занималось Агентство цифровой трансформации (Digital Transformation Agency – DTA) при Федеральном правительстве

¹² Australia's online government interactions grow as offline remains stagnant. (2019). Available at: <https://www.zdnet.com/article/australias-online-government-interactions-grow-as-offline-remains-stagnant/> (accessed 11.06.2019).

¹³ Australia comes in second place in latest UN digital government rankings. (2018). Available at: <http://www.unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/PublicEGovernanceSurveyintheNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleId/1555/articleId/58508/Default.aspx> (accessed 22.07.2019).

Австралии. В 2019 г. на базе Департамента социальных служб (Department of Human Services) была создана новая структура «Услуги – Австралия» (Services Australia), глава которой получил статус министра государственных услуг (Minister for Government Services), а функции этого ведомства были значительно расширены по сравнению с ранее существовавшим агентством. Теперь они включают руководство созданием, внедрением и координацией предоставления услуг всеми госучреждениями Австралии, включая те, что ранее выполнялись Министерством социальных служб – поддержка детей, семей, социально уязвимых групп населения и т.д. К новому ведомству перешел также ряд функций, выполнявшихся специальным консультативно-координационным органом при правительстве Австралии (Department of Prime Minister and Cabinet), в частности, функции по внедрению в работу Правительства информационно-коммуникационных технологий¹⁴.

В отличие от других стран-лидеров рейтинга ООН, Австралия пока не приняла официальной стратегии развития и внедрения технологий искусственного интеллекта, но в федеральном бюджете на 2018–2019 гг. на развитие этого направления было выделено 30 млн долл. США. Эта сумма распределена между департаментом промышленности, инноваций и науки, департаментом образования и государственной научно-исследовательской организацией CSIRO¹⁵.

Начиная с 2016 г. ежегодные расходы Федерального правительства Австралии на разработку и предоставление электронных услуг населению составляли в среднем 10 млрд австралийских долларов (7 млрд долл. США), без учета расходов на ИТ-персонал, который занимается внедрением цифровых технологий в госучреждениях (численность таких работников – 60 тыс., фонд зарплаты – 6 млрд австрал. долл. (4,2 млрд долл. США)). На выполнение программы 2019–2025 гг. расходы должны несколько уменьшиться, о чем достигнута принципиальная договоренность

¹⁴ Department of Human Services folds into Services Australia. (2019). Available at: <https://www.zdnet.com/article/department-of-human-services-folds-into-services-australia/> (accessed 10.07.2019).

¹⁵ Budget 2018: Government seeks to boost Australian AI capabilities. (2018). Available at: https://www.computerworld.com.au/article/640926/budget-2018-government-seeks-boost-australian-ai-capabilities/?source=post_page (accessed 09.06.2019)

с крупнейшими компаниями-поставщиками программного обеспечения, работающими по договорам с правительством Австралии (IBM, SAP, Amazon)¹⁶.

«Электронное правительство» Кореи – лучшее в Азии

Республика Корея имеет наиболее эффективное «электронное правительство» в Азии. У этой страны самый высокий на континенте показатель индекса EGDИ и превосходная ИКТ-инфраструктура. Она занимает первое место в мире по предоставлению услуг высокоскоростной связи. На ближайшее время Корея поставила задачу создать коммуникационную сеть со скоростью соединения 10 Мбит/сек для беспроводной связи и 1 Гбит/сек – для фиксированной, а также добиться к 2022 г. охвата такой связью 50% пользователей сети. Сейчас 93% граждан имеют доступ в Интернет, и 9 из 10 граждан являются обладателями смартфонов¹⁷ [South..., 2018].

Перевод рабочих процессов госучреждений Кореи на цифровые технологии начался в конце 1980-х годов, и к 2013 г. полностью завершился. Кроме того, проведена интеграция информационных систем «электронного правительства» для обеспечения бесперебойного предоставления электронных услуг. Был введен порядок, когда для получения услуги гражданину или юридическому лицу достаточно только подать заявление. Сбор и анализ, необходимых для предоставления услуги данных, производится аппаратом соответствующего госучреждения.

С 2013 г. в Корею реализуется программа создания «умного правительства», координатором которой является Министерство внутренних дел и безопасности (Ministry of the Interior

¹⁶ Australian government to bring all services online by 2025. (2019). Available at: <https://www.zdnet.com/article/australian-government-to-bring-all-services-online-by-2025/> (accessed 12.08.2019); Australian government to launch digital transformation strategy. (2018). Available at: <https://www.globalgovernmentforum.com/australian-government-to-launch-digital-transformation-strategy/> (accessed 07.08.2019).

¹⁷ South Korea. (2018). Available at: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2018/south-korea-2018/>; Digital Inequality Improves in 2018: Report. (2019). Available at: <http://koreabizwire.com/digital-inequality-improves-in-2018-report/133177> (accessed 02.07.2019); Research Deliver Insight into South Korea Telecoms, Mobile and Broadband Market. 2019–2023. Available at: https://www.einnews.com/pr_news/490912678/research-deliver-insight-into-south-korea-telecoms-mobile-and-broadband-market-2019-2023 (accessed 03.06.2019).

and Safety). В каждом ведомстве также создается собственное подразделение для управления проектами и назначается директор, ответственный за подготовку и реализацию планов. Для информирования и инструктирования населения в части получения госуслуг, а также собственно для получения таких услуг максимально используются мобильные устройства, которые в настоящий момент имеются практически у всех жителей страны. Правительство регулярно выпускает мобильные приложения, повышающие удобство обращения к государственным сервисам. Госучреждения Кореи в круглосуточном режиме предоставляют физическим и юридическим лицам в общей сложности около 1500 услуг.

Для построения системы «электронного правительства» в Корею была разработана программная платформа eGovFrame, с открытым кодом (то есть кодом, доступным для просмотра, изучения и использования другими разработчиками). Ее применение позволило существенно сократить время и бюджет на разработку и поддержку систем «электронного правительства». Подчеркнем, что платформа eGovFrame используется не только госучреждениями Кореи, но и многими частными компаниями, включая зарубежные.

Для развертывания программных приложений в облаке используется платформа Cloud Foundry. Она также имеет открытый код, изначально разработанный американской компанией VMware, для его использования по модели «платформа как услуга» (PAAS). Сейчас платформа находится в собственности совместного предприятия с участием разработчика. Она существенно упрощает и ускоряет разработку и развертывание приложений в облаке на базе различных облачных инфраструктур, например, на Amazon Web Services, в частном облаке или на локальном компьютере.

Данные, собираемые госучреждениями, хранятся и обрабатываются в Едином государственном центре обработки данных (Government Integrated Data Center – GIDC). Этот Центр также контролирует информационные системы госучреждений, действовавших в предоставлении госуслуг. Сам он находится в ведении Национальной вычислительной и информационной службы (National Computing & Information Service – NCIS), которая распоряжается данными и результатами их обработки и рассылает

их по государственным учреждениям в соответствии с их потребностями и запросами граждан. Для этого используется единая электронная система документооборота под названием On-Nara («Вся страна»). Сюда поступают все заявки граждан, а также готовятся и отправляются ответы и/или нужные документы; здесь же хранятся все копии полученных и выданных документов. Система устанавливается непосредственно на компьютерах служащих [Building..., 2016]¹⁸.

Корея активно инвестирует в создание и освоение новых технологий в госуправлении, прежде всего, искусственного интеллекта и блокчейна. Первые крупные вложения в ИИ были сделаны в марте 2016 г. – 1 млрд долл. США на пятилетний период 2016–2020 гг. Значительная часть средств была вложена в создание крупного государственно-частного исследовательского центра с участием ряда корейских конгломератов (Samsung, LG Electronics и Hyundai Motor), а также ИТ-компании Naver Corporation (ей принадлежит крупнейший в стране интернет-портал и самая популярная поисковая система). В 2018 г. было принято решение о вложении дополнительных 860 млн долл. США на период 2018–2022 гг. на создание аспирантуры по специальности «Искусственный интеллект» в шести вузах страны и подготовку 5000 специалистов по ИИ (1400 научных сотрудников и 3600 специалистов по анализу данных); организации, аналогичной американскому Агентству DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), которая будет заниматься перспективными исследовательскими проектами в сфере обороны и общественной безопасности; инкубатора для компаний-разработчиков технологии ИИ.

В июне 2019 г. стартовал проект по созданию новой системы налогообложения на основе ИИ, на который выделено 142 млн долл. США (на 2019–2021 гг.). Тендер на реализацию проекта выиграла компания Samsung SDS, специализирующаяся

¹⁸ Statistics and information for egovframe.go.kr. (2018). Available at: <http://egovframe.go.kr/benefito.com/> (accessed 04.08.2019); Электронное правительство Республики Корея: история и опыт создания. 2016. Available at: <http://d-russia.ru/elektronnoe-pravitelstvovrespubliki-koreya-istoriya-i-opyt-sozdaniya.html> (accessed 03.07.2019); The Government of South Korea Creates an Open PaaS with Cloud Foundry.(2017). Available at: <https://medium.com/altoros-blog/the-government-of-south-korea-creates-an-open-paas-with-cloud-foundry-6ed3a845ed29> (accessed 23.06.2019); The On-Nara system/ 2015. Available at: <https://www.kdevelopedia.org/themeSub.do?themeMainId=11> (accessed 12.08.2019).

на оказании ИТ-услуг, системной интеграции и консалтинге. Samsung уже объявила, что предложит радикальные изменения в систему расчета и уплаты налогов на основе технологий ИИ и больших данных. Компания утверждает, что новая система будет рассылать налогоплательщикам кастомизированную информацию, а уплачивать местные налоги можно будет, используя подключенные холодильники и телевизоры¹⁹. Корея также стремится занять лидерские позиции по применению технологии блокчейн²⁰ и сети 5G²¹ [Южная..., 2019].

Заключение

В применении «цифровых технологий» в государственном управлении Россия следует *в русле основных мировых тенденций*. Задержавшись на старте, сегодня наша страна ни по целям, ни по полноте и качеству документов, регламентирующих содержание и процесс перехода к «электронному правительству», ни по планам внедрения новейших технологий (искусственный интеллект, блокчейн, методы работы с «большими данными») почти не отстает от государств, лидирующих в глобальной гонке «цифровизации»²².

Наряду с предоставлением услуг в электронном виде ИКТ всё шире используются для выполнения задач, связанных с основными государственными функциями, такими как оборона страны,

¹⁹ Samsung SDS to build new tax management system. (2019). Available at: http://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2019/07/133_272571.html (accessed 23.06.2019).

²⁰ KT Unveils Blockchain-powered Network. Available at: <http://koreabizwire.com/kt-unveils-blockchain-powered-network/121790> (accessed 09.08.2019).

²¹ South Korea launches first national 5G networks. (2019). Available at: <https://www.trtworld.com/business/south-korea-launches-first-national-5g-networks-25563> (accessed 01.06.2019); South Korean, U.S. telcos roll out 5G services early as race heats up. (2019). Available at: <https://www.reuters.com/article/us-southkorea-5g-idUSKCN1RF0MF> (accessed 27.06.2019); Tomorrow, South Korea will be the first country to switch to 5G. (2019). Available at: <https://habr.com/ru/news/t/446686/> (accessed 19.06.2019)

²² А с учетом объективных трудностей, обусловленных масштабами, разнообразием и сложностью одновременно решаемых задач, российский опыт является уникальным. Зарубежная практика свидетельствует, что чем меньше государство (при прочих равных условиях), тем легче проходит переход к «электронному правительству». Неспроста несменяемыми лидерами выступают Дания, Республика Корея, Сингапур. И среди государств на постсоветском пространстве в электронное лидерство вырвалась совсем маленькая Эстония. Поэтому следует согласиться с главой минкомсвязи, который заявлял, что: «Систем такого территориально распределенного масштаба никто не строил до нас не только в России, но и, пожалуй, нигде в мире». Так что отечественными результатами и планами в сфере ИКТ вполне можно гордиться. URL: <http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/464460-4-10-15-maya-2011-go> (accessed 12.10.2011).

обеспечение безопасности граждан, предупреждение и борьба с последствиями стихийных бедствий, решение экологических проблем, обеспечение населения качественными медицинскими услугами, и т.д.

В России, как и в странах-лидерах по уровню цифровизации государственных услуг, уделяется всё большее внимание разработке и применению так называемых *сквозных технологий* – искусственного интеллекта²³, блокчейн, мобильной связи пятого поколения (5G).

За рубежом и в России говорят об одних и тех же *проблемах*, сдерживающих применение цифровых технологий (в частности, технологий искусственного интеллекта), а именно – об отсутствии достаточного объема знаний у лиц, ответственных за внедрение, и сложностях количественной оценки результатов внедрения таких технологий, что порождает некоторую неуверенность в результатах внедрения этих технологий в сферу государственного управления.

Литература/ References

Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез new public management и good governance // ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления). 2014. № 2. С. 45–62.

Krasil'nikov, D.G., Svinceva, O.V., Troickaya, E.A. (2014). Sovremennye zapadnye upravlencheskie modeli: sintez new public management i good governance. ARS ADMINISTRANDI. *Iskusstvo upravleniya*. No. 2. Pp. 45–62. (In Russ.).

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Издательство «Весь мир», 2003. 496 с.

Menning N., Parison N. (2003). Public Management Reform: International Experience. Moscow. Publ. "Ves Mir". 496 p. (In Russ.).

Паллаб С. Методология преобразования правительства на основе архитектуры предприятия // Информационное общество. 2009. № 4–5. С. 80–96.

Pallab, S. (2009). Methodology of Government Transformation Based on Enterprise Architecture. *Informacionnoe obshchestvo*. No. 4–5. Pp. 80–96. (In Russ.).

Попова М., Дранишникова М. Электронное правительство учится вовлекать граждан в решение проблем. Ведомости. 24 апреля 2019.

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

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

²³ Указом президента от 10 октября 2019 г. № 490 утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года.

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

Южная Корея первой в мире создала национальную сеть 5G. 2019

South Korea is the first in the world to create a national network 5G. (2019). Available at: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2019/04/04/798334-koreya-pervoi-5g> (accessed 19.08.2019). (In Russ.).

Building world-beating e-government in South Korea. (2016). Available at: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-a-world-leading-e-government/> (accessed 25.08.2019).

Department of Social Science and Business, Roskilde University, Denmark. Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark: A Process Tracing Case Study. (2018). Available at: https://www.riverpublishers.com/journal_read_html_article.php?j=NBJICT/2018/1/14 (accessed 15.07.2019).

Digital Economy and Society Index. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi> (accessed 01.08.2019).

Governance lessons from Denmark's digital transformation. 20th Annual International Conference on Digital Government Research (Dubai 2019). Available at: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=3329881&dl=ACM&coll=DL> (accessed 12.08.2019).

Mapped-The-Worlds-Best-Digital-Governments.aspx UN E-Government Survey in the News. Mapped: The World's Best Digital Government. (2018). Available at: <http://www.unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/PublicEGovernanceSurveyintheNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleId/1555/articleId/58707/> (accessed 22.08.2019).

South Korea has the most effective e-governance in Asia.(2018). Available at: <http://www.unpan.org/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/PublicEGovernanceSurveyintheNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleId/1555/articleId/58647/Default.aspx> (accessed 12.06.2019).

UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY. (2018). Available at: <https://nonews.co/wp-content/uploads/2018/08/E-Gov-2018.pdf> (accessed 12.08.2019).

Статья поступила 06.11.2019.

Статья принята к публикации 18.11.2019.

Для цитирования: Швецов А.Н., Рысина В.Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // ЭКО. 2020. № 2. С. 60-80. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-2-60-80.

For citation: Shvetsov, A.N., Rysina, V.N. (2020). "Digitalization" of Public Management in Russia Against the Background of Best International Practice. *ECO*. No. 2. Pp. 60-80. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-2-60-80.

Summary

Shvetsov, A. N., Rysina, V. N., Federal Research Center «Computer Science and Control», RAS, Moscow

"Digitalization" of Public Management in Russia Against the Background of Best International Practice

Abstract. Application of modern information and communication technologies is universally recognized to be a key condition for higher quality and efficiency of public management. During the last 20 years all countries got involved in the global race of “digitalizing” their governments. The authors believe that countries’ positions in this international rivalry are important reference points for assessing results, setting new goals of “digitalization” and also for demonstrating competitive advantages of countries in innovation development. The paper reviews development of Russian situation comparing it to the world’s best practice. This embraces comparison of the process, results and plans of “digitalization” in our country with those in countries having the highest ratings – Denmark, Australia and Korea. Reviews are based on the latest information from foreign sources for 2018–2019. The analysis brings about conclusions on correspondence between Russian processes and the main trends of global “digitalization” and on high competitive advantages of our country. It is noted that though Russia started transition to “e-government” later than the developed countries, where this process began within the framework of large-scale and complex programs of reforming public management already in 1980–1990, now there is leveling-up of “digitalization” pace and content. It is shown that lately, both in countries-leaders and Russia, the concept of “e-government” under the influence of latest technologies (methods of “big data” analysis, artificial intelligence, internet of things, blockchain) is being transformed into “digital government”. To ensure this transition they have to implement legal and organizational decisions of similar nature.

Keywords: *information and communication technologies; public management; “digital government”; international practice, digitalization of public management*