

Электронное правительство в цифровой реальности

Статья рекомендована Д.С. Черешкиным 21.08.2019.



ВАСИЛЬЕВ Владимир Петрович

Кандидат экономических наук, доцент; заведующий кафедрой социологии государственного управления социологического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Ключевые слова:

Электронное правительство, цифровая экономика, административная реформа, открытость органов власти, цифровое неравенство.

Аннотация

Формирование цифрового правительства исследуется в контексте социально-экономических факторов. На основе анализа формирования электронного правительства представлены этапы реализации доступности и открытости органов исполнительной власти в рамках административной реформы. Исследованы слабые и сильные стороны формирования доступности органов власти в электронной среде. Определены риски цифрового разрыва, связанные с факторами не только экономического, но и статусного характера. Приведены данные использования цифровой коммуникации населением, связанные с условиями социального и пространственного развития. Рассмотрены целевые условия перехода на технологическую платформу цифрового правительства, описаны предполагаемые результаты в краткосрочном периоде. Переход от электронного к цифровому развитию государственного управления определяется как путь к проектному управлению на основе создания новой материальной базы и реализации принципов устойчивого развития. Показаны социальные компоненты перехода – элиминирование социальной интернет эксклюзии и реформирование госслужбы, направленное на подбор кадров, способных эффективно работать в цифровой среде и повышению их мотивации.

Информационное общество XXI века находится в стадии качественного перехода к новой технологической основе. Цифровые коммуникации и новые цифровые платформы управления дают новые возможности для формирования и реализации управленческих решений на макроуровне. Управление с использованием цифровых технологий и новых технологических платформ по-новому ставит вопросы использования моделей и инструментов управления. Однако цифровизация государственного управления находится в границах общей информационно-коммуникационной среды и ее динамики. Создание новых объектов инфраструктуры в виде цифровых платформ, квантовых компьютеров, рост масштабов широкополосного интернета в первую очередь должны создать условия социально-экономического прорыва по цепи: инновации – производительность факторов производства – доходы населения – качество жизни. Электронное правительство (E-Government) становится важным фактором устойчивого развития [1].

Начало работ по формированию E-Government в РФ было положено системой административной реформы [2]. В России была разработана и утверждена Концепция по формированию электронного правительства в рамках реализации проекта «Электронная Россия». В качестве реализации целей проекта был обозначен ряд задач, включая разработку упрощенных, оперативных и эффективных процедур оказания населению государственных услуг, в том числе самообслуживание при оказании таких услуг; реализация принципа «единого окна» для обслуживания физических и юридических лиц, расширение доступа всех к открытой информации по работе органов власти, расширение и поддержка доступности такой информации; обеспечение и поддержание эффективной обратной связи «население – власть».

В качестве основных предпосылок становления электронного правительства можно выделить:

- необходимость сокращения затрат времени населения на получение государственных услуг;
- разработка информационно-коммуникационных технологий и создание новых систем коммуникаций;
- развитие гражданского общества, социальной и технологической грамотности населения [3].

Целевой ориентацией создания E-Government выступало повышение качества и эффективности предоставления государственных услуг, обеспечение прозрачности деятельности органов исполнительной власти. Основными направлениями реформ на практике стали предоставление информации о государственных услугах, оказываемых в электронной форме, организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу одного окна на базе многофункциональных центров, регламентация и стандартизация государственных и муниципальных услуг.

Однако, несмотря на длительность и многоэтапность процесса административной реформы, многие провозглашенные направления остались не реализованными. В 2016 г. ВЦИОМ провел исследование состояния открытости органов федеральной исполнительной власти (ФОИВ). Комплексный рейтинг открытости ФОИВ-2016 составлен на основе оценок четырех референтных групп (население, исполнители, представители бизнеса, эксперты) информированности о деятельности ФОИВ (освещение в СМИ, доступность, понятность и доверие к информации). В целом невысокие оценки респондентов показали, что наиболее открытыми были МЧС, Минобороны и Россельхознадзор. В группу «скорее закрытых» вошли Минсельхоз, Минстрой, Росавтодор [4].

Исследование сайтов органов исполнительной власти показывает, что их создание и администрирование не скоординированы. У каждой правительственной структуры свой дизайн, свой функционал, свое представление о полноте выкладываемых материалов. Отсюда следует простой вывод: цифровые алгоритмы, методики и технологии должны выстраиваться в рамках единой системы и координироваться единым оператором. Фактически закрытой осталась возможность оценки населением и специалистами регулирующего воздействия готовящихся нормативно-правовых актов.

Доступность инструментов электронного функционала органов исполнительной власти сдерживается рядом факторов социального характера, сказывающихся не только на информационной компоненте ресурсов, но и на масштабе практического использования. Существует несколько международных рейтингов, которые прямо или косвенно характеризуют уровни развития информационно-коммуникационных технологий и зрелости инструментов электронного правительства в различных странах мира.

Название рейтинга	Место России	Субиндексы	Слабости
ООН – 2018 г. Индекс готовности к электронному правительству (United Nations e-Government Readiness Index).	32 место из 199 стран	<ul style="list-style-type: none"> • онлайн-сервисы (Online Service Component) • телеком-инфраструктура (Telecomm. Infrastructure Component) • человеческий капитал (Human Capital Component) 	Телеком-инфраструктура
Международный Союз Электросвязи – 2016 г. Индекс развития ИКТ (ICT Development Index).	43 место из 175 стран	<ul style="list-style-type: none"> • Доступ • Использование • Навыки 	<ul style="list-style-type: none"> • Пропускная способность международного интернет-канала • Недостаточное распространение фиксированного и мобильного широкополосного доступа • Недостаточное использование интернета домашними хозяйствами.
Всемирный экономический форум – 2016 г. Индекс готовности к сетевому обществу (Networked Readiness Index).	41 место из 139 стран	<ul style="list-style-type: none"> • окружающая среда (environment – политическая, деловая, инновационная среда) • готовность (readiness – инфраструктура, доступность, навыки) • использование (usage – использование бизнесом, государством, индивидуальное использование) • воздействие (impacts – влияние на экономику, общество). 	<ul style="list-style-type: none"> • Нормативно-правовая база • Эффективность законодательных органов • Судебная система • Защита интеллектуальной собственности

Таб. 1 Международные рейтинги уровня развития инструментов электронного правительства

Составлено по: United Nations E-government Survey 2018; Measuring the Information Society Report 2016; The Global Information Technology Report 2016, Innovating in the Digital Economy 2016. [5]

Сгруппированные из разных рейтингов слабые позиции российского электронного правительства показывают, что основными из них являются технологическая инфраструктура, включая широкополосный интернет, недостаточное обеспечение домашних хозяйств компьютерной техникой и доступом к интернету, а также нормативно-правовая база, регулирующая в сетевом пространстве отношения граждан, бизнеса и государства.

Наряду с технико-технологическими проблемами развития цифрового правительства действуют факторы социального характера [6]. Мировой

и российский опыт показывают, что совокупный эффект от использования новых технологий, в том числе в государственном администрировании, значительно снижается из-за наличия «цифрового разрыва», особенно в области доступа к интернету [7]. Этот вид социального неравенства существует и у отдельных членов общества, и у территорий в контексте неравенства пространственного развития. В России цифровое неравенство имеет два особых аспекта — во-первых, значительный слой бедного населения, что не позволяет приобретать компьютерную технику, и, во-вторых, значительную пространственную протяженность, что обуславливает значительные затраты на создание качественной информационно-коммуникационной инфраструктуры. По данным Росстата, в городской местности персональными компьютерами пользуется 78,3% домашних хозяйств, в сельской — 62,6%. Важный феномен российской действительности заключается в том, что значительно снижает величину таких пользователей группа домашних хозяйств, состоящих из одного человека. Исследование показало риски, возникающие на пути сокращения «цифрового неравенства»: отсутствие потребности в интернете, недостаток навыков, высокие затраты и отсутствие технической возможности подключения [8]. Отсюда возникает необходимость создания коллективных центров пользования электронными возможностями, прежде всего муниципального уровня.

Переход информационного общества к цифровым платформам принципиально меняет подход к использованию технологий в государственном управлении. Цифровое развитие РФ до 2035 года предполагает переоснащение электронного правительства цифровыми платформами и технологиями [9].

За последнее десятилетие тематика совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы.

Объектом реформирования становится государственный сектор со всеми его компонентами — государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами. Поэтому переход к новому качеству государственного управления на основе проектного управления в цифровой среде обуславливает рассмотрение всех его административных элементов.

В среднесрочной перспективе одним из главных направлений государственного администрирования станет его реформирование на основе применения цифровых технологий. Задачей является создание цифровой среды и базовых механизмов государственного администрирования, позволяющих повысить эффективность разработки и реализации управленческих решений. Реалии информационного общества обусловили широкое использование новых технологий в государственном управлении.

Решение задачи создания эффективного государственного управления находится в плоскости более широкого взгляда — формирования нового государственного сознания, разработки и реализации мер по созданию в России лучших условий для жизни, творчества и предпринимательства. На новой основе выступает взаимодействие человека и органов власти в информационно-коммуникационной среде.

Социальная стратификация в цифровую эпоху воспроизводится и трансформируется в интернете. Неравенство в онлайн-мире выходит за рамки экономических структурных элементов, добавляя культурные и политические аспекты, такие как статус, престиж или групповая принадлежность. [10]. Наряду с критериями дохода, власти, профессиональной принадлежности в стратификационную модель общества начинает входить принадлежность к информационному обществу.

В модели электронного правительства взаимодействие состояло в том, что пользователь взаимодействовал непосредственно с веб-сайтом правительства или непосредственно с мобильным приложением правительства. Страны-лидеры в области цифрового правительства работают над тем, как предоставление доступа к интерфейсам программирования приложений доверенным посредникам может открыть возможности для новых услуг, предоставляемых частным сектором и предпринимателями, снизить нагрузку на правительство и расходы на его функционирование, повысить эффективность программ. Диапазон целей формирования цифрового правительства довольно широк: от платформы как услуги до платформы взаимодействия, где граждане выступают инициаторами инноваций по широкому кругу вопросов. Так Тим О'Райли, один из знаковых авторов подхода «Правительство как платформа», представил функции такой платформы следующим образом: «Граждане связаны, как никогда раньше, и имеют навыки и страсть к решению проблем, затрагивающих их как на местном, так и на национальном уровне. Государственная информация и услуги могут предоставляться гражданам там, где и когда они в них нуждаются. Граждане имеют право инициировать инновации, которые приведут к улучшению подхода к управлению. В этой модели правительство является организатором и активистом, а не первым двигателем гражданских действий» [11, p. 248].

В России разрабатывается концепция «Государство как Платформы» [12]. Суть этой концепции — в цифровой трансформации оказания государственных услуг, ведения разрешительной, контрольно-надзорной деятельности, принятии решений при помощи новых технологий. Создание «Государства как Платформы» обеспечит преимущества и государству, и бизнесу, и гражданам. Так государству создание Платформы на стартовом этапе обеспечит, во-первых, снижение уровня затрат на общегосударственные расходы. Во-вторых, встраивание данных в процессы принятия решений, автоматические алгоритмы принятия решений, принципиальный реинжиниринг процессов, мониторинг ситуации в режиме реального времени приведут к увеличению скорости процессов расчетов и передачи информации, увеличению числа индикаторов состояния экономики в реальном времени, полученных из альтернативных источников, адресности государственной поддержки, дистанционному контролю объектов. Создание цифровой платформы на уровне государства поможет бизнесу снизить административные издержки на контрольно-надзорную деятельность и нагрузки по предоставлению отчетности.

Управление с использованием цифровых технологий и новых технологических платформ по-новому ставит вопросы использования инструментов управления. Наряду с ускорением технологического развития Российской Федерации к национальным целям отнесено обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Новизна подхода заключается во включении цифрового развития в общую систему стратегического планирования для

решения задач обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

Переход к цифровой экономике — реальный путь прироста ВВП и фактор глобальной конкурентоспособности страны. Создание новых объектов материальной культуры в виде цифровых платформ, квантовых компьютеров, рост масштабов широкополосного интернета в первую очередь должны создать условия социально-экономического прорыва по цепи: инновации — производительность факторов производства — доходы населения — качество жизни. Социально значимыми направлениями цифрового развития могут стать Индустрия 4.0, Э-коммерция, Цифровой транспорт, Цифровое образование, Цифровое здравоохранение.

В условиях цифровой экономики данные становятся формой капитала. Формирование, накапливание и использование такого рода капитала требуют тесного сотрудничества государства и бизнеса, государства и гражданского общества, бизнеса и гражданского общества. Однако экономические преимущества получают те государства и хозяйствующие субъекты, которые имеют не только доступ к данным, но также эффективные технологии их обработки. Качественный рост экономики возможен при наличии технологий, позволяющих максимально возможно точно оценивать текущее состояние рынков и отраслей, а также осуществлять эффективное прогнозирование их развития и быстро реагировать на изменения в конъюнктуре национальных и мировых рынков.

Формирование электронного правительства зависит от общей экономической среды и общего уровня развития электронных технологий, который в РФ предстоит достичь. Доля цифровой экономики в ВВП развитых стран с 2010 по 2016 год выросла с 4,3% до 5,5%, а в ВВП развивающихся стран — с 3,6% до 4,9%. В странах «большой двадцатки» этот показатель вырос за пять лет с 4,1% до 5,3%. По прогнозам консалтинговой компании Accenture, использование цифровых технологий должно добавить в 2020 году 1,36 трлн долларов США, или 2,3% ВВП в общем объеме ВВП десятки ведущих мировых экономик. ВВП развитых стран подрастет за счет «цифровой экономики» на 1,8%, а ВВП развивающихся стран — на 3,4%. The Boston Consulting Group прогнозирует, что объем цифровой экономики к 2035 году может достичь 16 трлн долларов США [13].

Страна	2010 г.	2016 г.	Прирост пп.
Великобритания	8,3%	12,4%	4,1
Южная Корея	7,3%	8,0%	0,3
Китай	5,5%	6,9%	1,4
Индия	4,1%	5,6%	1,5
Япония	4,7%	5,6%	0,9
Россия	1,9%	2,8%	0,9

Таб. 2 Удельный вес цифровой экономики в ВВП

Источник: рассчитано по: Boston consulting group <http://ar2016.rostec.ru/digital-g20/>

Данные таблицы показывают, что Россия, находясь на удалении от лидеров цифрового развития, достаточно динамично развивается по направлению увеличения цифровой экономики в доле ВВП. Однако для значительного эффекта в динамике ВВП от фактора цифровизации потребуются временной лаг, даже при масштабных

инвестициях. Имеющиеся разработки на основе модели производственной функции Кобба-Дугласа для описания долгосрочной экономической динамики в технологически развитой стране показывают, что экономический рост начинает ускоряться лишь по мере накопления определенного уровня нового технологического потенциала [14].

E-Government находится в общем контексте развития цифровой среды периода ее становления. По данным Росстата, доля органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2017 г., имевших скорость передачи данных через интернет не менее 2 Мбит/сек составила 60,1%, доля Интранета — 20,4%, Экстранета — 14,8%, доля межведомственного электронного документа оборота — 50,1% [15].

Переход к современным технологиям для цифрового правительства займет определенное время, которое необходимо использовать для подготовки и подбора кадров госслужащих с новым мышлением и компетенциями. Одновременно это позволит сократить громоздкий управленческий аппарат за счет высвобождения таких категорий госслужащих как помощники и обеспечивающие специалисты, тем самым сосредоточить деятельность на аналитической и контрольной работе по проектной деятельности. Подготовка работы системы государственной службы в цифровых условиях предполагает институциональные изменения в области мотивации, оплаты труда, подбор кадров, оснащенных новыми компетенциями.

Рост масштабов цифровой экономики, наряду с повышением производительности факторов производства, увеличением ВВП ведет к генерированию новых социоэкономических рисков. Один из них — нарастание структурной безработицы, вызванной исчезновением ряда традиционных профессий, и востребованность рынком труда новых компетенций в области высшего образования. Другая проблема — смещение центров создания добавленной стоимости вследствие замещения трудовых функций человека цифровой техникой и технологиями. Изменение фондов оплаты труда будет сопровождаться изменениями страховых платежей и формирования социальных внебюджетных фондов. E-Government должно быть готовым к реструктуризации расчета добавленной стоимости, ВВП и соответствующих налоговых и страховых платежей.

Формирование цифровой экономики требует нового подхода к организации государственного управления. Речь идет не об ожидании создания суперкомпьютера с фантастической памятью и скоростью обработки данных, который заменит многочисленный государственный аппарат. Поэтапный переход к функционированию цифрового правительства по мере создания соответствующей технико-технологической базы ставит задачу нового подхода к кадровому составу государственной службы, в том числе к переобучению, мотивации, формированию нового государственного мышления.

Цифровое управление, по крайней мере в среднесрочной перспективе, должно быть сосредоточено на операционном управлении национальными проектами и сокращением бюрократических издержек в предоставлении услуг гражданам. Принципиально новым для электронного правительства в цифровых реалиях является переход к проектному управлению. Реформирование системы государственного управления, выстраивание его новой модели должно адаптировать государственный аппарат к цифровому развитию бизнеса и населения.

Ключевым фактором успеха в цифровой экономике, высококонкурентной и трансграничной, становятся не только технологии, а новые модели управления технологиями и данными, позволяющие осуществлять оперативное реагирование и моделирование будущих вызовов и проблем для государств, бизнеса и гражданского общества. Продвижение цифровых технологий и платформ на уровне органов власти необходимо сопровождать мерами по уменьшению цифрового разрыва, элиминируя проблемы формирования новых форм социальной эксклюзии.

ЛИТЕРАТУРА

1. **United Nations E-government Survey 2018.** UNITED NATIONS New York, 2018
2. **Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах».** <http://base.garant.ru/186148/>
3. МЭННИНГ Н., ПАРИСОН Н. **Реформа государственного управления: Международный опыт.** — М.: Весь мир, 2003
4. **Рейтинг открытости федеральных органов исполнительной власти-2016.** ВЦИОМ. <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115980>
5. **United Nations E-government Survey 2018; Measuring the Information Society Report 2016; The Global Information Technology Report 2016, Innovating in the Digital Economy 2016.** <http://d-russia.ru/ratings> (дата обращения: 26.08. 2019)
6. **World Development Report 2016: Digital Dividends.** World Bank Publications (January 14, 2016)
7. VAN DIJK J. **The Deepening Divide: Inequality in the Information Society.** California: SAGE Publications, 2005.
8. **Информационное общество в Российской Федерации. 2018: статистический сборник** / М. А. Сабельникова, Г. И. Абдрахманова, Л. М. Гохберг, О. Ю. Дудорова и др.; Росстат; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2018.
9. **Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"** ://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/
10. RAGNEDDA M. **The Third Digital Divide: A Weberian Approach to Digital Inequalities.** London: Routledge; 2017
11. TIM O'REILLY, CHAPTER 2, **"Government as a Platform"; in Daniel Lathrop and Laurel Ruma, Open Government, 2010.** [<http://chimera.labs.oreilly.com/books/1234000000774/ch02.html>] (дата обращения: 5.09.2019)
12. **Центр Стратегических разработок. Институты и общество. Государство как платформа Режим доступа** : URL: https://www.csr.ru/wp-co№ te№ t/uploads/2018/05/gosudarstvo-kak-platforma_i№ ter№ et.pdf (дата обращения: 3.09.2019)
13. **Boston consulting group** <http://ar2016.rostec.ru/digital-g20/> (дата обращения: 5.09.2019)
14. А.А.АКАЕВ, В. А. САДОВНИЧИЙ. **Математические модели для расчёта динамики развития в эпоху цифровой экономики** // Доклады академии наук, 2018, том 482, № 3, с. 259-265
15. **Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации (по состоянию на 03.10.2018. Росстат,** http://www.gks.ru/free_doc/new_site/figure/anketa1-4.html (дата обращения: 15. 08.2019)