

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ

DOI: 10.14515/monitoring.2019.5.07

### Правильная ссылка на статью:

Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 120—135. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.07>.

### For citation:

Pavlyutenkova M. Yu. (2019) Electronic government vs digital government in the context of digital transformation. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 5. P. 120—135. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.07>.



М. Ю. Павлютенкова

### ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО VS ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО VS  
ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В КОН-  
ТЕКСТЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ELECTRONIC GOVERNMENT VS DIGITAL  
GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF DIG-  
ITAL TRANSFORMATION

*ПАВЛЮТЕНКОВА Марианна Юрьевна* — кандидат политических наук, доцент, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия  
E-MAIL: [pavlt@inbox.ru](mailto:pavlt@inbox.ru)  
<https://orcid.org/0000-0003-4785-1112>

*Marianna Yu. PAVLYUTENKOVA*<sup>1</sup> — *Cand. Sci. (Polit.), Associate Professor*  
E-MAIL: [pavlt@inbox.ru](mailto:pavlt@inbox.ru)  
<https://orcid.org/0000-0003-4785-1112>

<sup>1</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

**Аннотация.** Работа затрагивает вопросы преобразования электронного правительства в цифровое в рамках процесса цифровизации, охватившего развитые страны мира. Цель исследования заключается в рассмотрении сущностей электронного правительства и цифрового правительства

**Abstract.** The article examines the transformation of e-government into the digital government in the context of digitalization penetrating into the developed countries. The purpose of the study is to consider the essence of e-government and digital government and distinguish the notions. The paper raises the follow-

и разведении этих понятий. Ставится вопрос: является ли цифровое правительство лишь этапом развития электронного правительства или это масштабный проект, представляющий концептуальное развитие электронного правительства, но имеющий принципиальные отличия от него? Методология исследования включает исторический, аналитический методы, системный и сетевой подходы, социологические и статистические методы, эмпирические методы (рейтингование, включенное наблюдение).

В статье анализируются сущность и этапы становления и развития электронного и цифрового правительств. Изучение аналитических исследований, в частности десяти докладов ООН по развитию электронного правительства с 2001 по 2018 гг. и ряда других документов, позволило проследить эволюцию определений, понимания электронного правительства и направлений его развития, а также зафиксировать момент концептуального сдвига от электронного правительства к цифровому. Сформулированы базовые принципы и даны обобщенные характеристики цифрового правительства.

Сделаны выводы о том, что в концепции электронного правительства основное внимание было сосредоточено на предоставлении услуг в электронном виде. Цифровое правительство, являясь развитием электронного правительства, уникально отличается от него, будучи всеобъемлющей концепцией и обладая рядом специфических аспектов, которые должны стать ключевыми стратегическими элементами политики государства, осуществляющего цифровую трансформацию.

ing question: Is the digital government only a stage in the e-government development or a large-scale project being the conceptual development of e-government, with its specific features? The methodology embraces historical and analytical techniques, systems and network approaches, sociological research and statistical methods, and empirical methods (ratings, overt observation).

Analysis of analytical studies, namely ten UN reports on the development of e-government (from 2001 to 2018) and a number of documents, helps to track how the meaning and understanding of the notion of e-government change over time and to spot the conceptual shift from electronic to digital government. The article provides basic principles and generalized characteristics of the digital government.

The author concludes that the e-government concept is focused on the provision of services in the electronic form. The digital government, being an extension of e-government, differs substantially; it represents an all-embracing concept and has a number of specific features which should be key in the strategic policy of the government which undertakes digital transformation.

**Ключевые слова:** электронное правительство, цифровое правительство, цифровизация, цифровые технологии, цифровая трансформация, государственные услуги, государство как платформа

**Keywords:** electronic government, digital government, digital transformation, digitalization, government services, digital technologies, government as a platform

## **Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации**

«Цифровизация» — термин, вошедший в наш лексикон совсем недавно, но ставший устойчивым трендом и неизбежным процессом адаптации к новым цифровым реалиям. Цифровизация влечет за собой инициацию процесса цифровой трансформации, под которой понимается внедрение цифровых технологий и платформенных решений в экономическую, социальную сферы, в практическую деятельность органов государственной власти и управления федерального, отраслевого и регионального уровней.

Стоит отметить, что «оцифровка» и «цифровизация» — это не новации сегодняшнего дня. Впервые термин появился в 1960—1970-х годах, в период начала компьютерной революции. Тогда цифровизация означала переход от аналоговых методов записи и обработки информации к цифровому стандарту. Однако надо четко понимать, что в настоящее время использование цифровых технологий и оцифровка аналоговых данных еще не делают «цифровыми» компании и государственные структуры. Все гораздо сложнее.

Основатель Всемирного экономического форума К. Шваб в 2016 г. в Давосе призвал руководителей крупнейших корпораций и представителей политических кругов осознать тот факт, что четвертая промышленная революция не только началась, но и изменяет мир невиданным образом. По его мнению, резкое ускорение вычислительных мощностей означает, что инновации не только происходят со все увеличивающейся скоростью, но и проникают в новые сектора и приводят к массовым изменениям в системах, включая правительственные, о которых едва ли можно было подумать еще вчера [Schwab, 2016: 3].

На Форуме в Давосе был представлен список ключевых технологий четвертой промышленной революции, в который вошли новые вычислительные мощности обработки, доставки и хранения данных, аналитика больших данных, телемедицина, интернет вещей, технологии распределенного реестра (блокчейн), искусственный интеллект и др. Эти технологии уникальны по сочетанию их масштабности и охвата, их взаимосвязанности и скорости адаптации. Темп происходящих изменений носит экспоненциальный характер, то есть открытый, цифровой, глобальный, стремительно ускоряющийся, в отличие от существовавшего до него линейного — закрытого, аналогового и локального. Для доказательства сказанного К. Шваб приводит такой пример: «90 % рабочей силы в США в начале XX века были заняты трудом на земле, в то время как сегодня это число сократилось до 2 %, благодаря механизации сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых и лесного хозяйства» [Schwab, 2016: 3].

Все эти изменения будут еще более усугубляться тем фактом, что технологии четвертой промышленной революции способны разрушить, казалось бы, стабильные отрасли и институты. Сдвиг произойдет повсеместно, от рутинной работы на предприятиях до задач, требующих высокопрофессиональные знания и умения. В короткое время цифровые подходы и экспоненциальные технологии могут полностью преобразовать целые отрасли, основанные на многовековых традициях.

Например, банки внедряют искусственный интеллект таким образом, что вся профессия устареет. «JPMorgan в 2017 г. внедрил новое программное обеспечение под названием Contract Intelligence (COIN), которое за несколько секунд выполняло 360 000 часов ежегодной юридической работы»<sup>1</sup>. «Китайская компания электронной коммерции Alibaba, крупнейшая розничная сеть в мире, не имеет собственных товаров; Facebook, крупнейшая глобальная медиаплатформа, не владеет медиа; Airbnb, самая обширная сеть отелей в мире, не владеет недвижимостью» [Schwab, 2016]. «Цифровизация затронула розничную торговлю, средства массовой информации, жилье, транспорт и множество других областей нашей жизни. Государство в этом вопросе не только не успевает за частным сектором, но чаще всего еще далеко от принятия новых цифровых практик» [Венау, 2018: 2]. Цифровизация меняет не только самые разные отрасли, но и поведение человека, общую картину жизни, которые обществу еще предстоит полностью ощутить и осознать.

Это отставание государства создает серьезные риски, поскольку государственные учреждения часто вынуждены регулировать отрасли, движущиеся к новым цифровым горизонтам со скоростью, которая государству недоступна; оно не может регулировать отрасли, в которых цифровизация является ядром. Например, большинство крупных банков, включая российский Сбербанк, последовали примеру JPMorgan во внедрении искусственного интеллекта в свои операции, но теперь банкам необходимо изменить характер взаимодействия с государственными структурами, поскольку между ними образуется настоящий цифровой разрыв. Сегодня уже можно наблюдать в определенной степени разрушение роли государства как регулятора, важного и надежного источника власти.

Размышляя о цифровизации и четвертой промышленной революции, мы отклонились от темы статьи, хотя без этого трудно было бы понять суть цифрового правительства и его связь с электронным правительством. Итак, попробуем разобраться: цифровое правительство — это что-то принципиально новое или развитие электронного правительства? Среди специалистов нет единства во мнении: часть из них считают цифровизацию новой эрой в развитии государства, тогда как другие полагают, что это не что иное, как развитие парадигмы электронного правительства.

Становление электронного правительства произошло в большинстве стран мира — как развитых, так и развивающихся — в 2000-х годах. Основная причина востребованности проекта «электронное правительство» заключалась в том, что внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность органов государственной власти связывалось с повышением эффективности

<sup>1</sup> Hugh Son. JPMorgan Software Does in Seconds What Took Lawyers 360,000 Hours // Independent. February 28. 2017. URL: [www.independent.co.uk/news/business/news/jp-morgan-software-lawyers-coin-contract-intelligence-parsing-financial-deals-seconds-legal-working-a7603256.html](http://www.independent.co.uk/news/business/news/jp-morgan-software-lawyers-coin-contract-intelligence-parsing-financial-deals-seconds-legal-working-a7603256.html) (дата обращения: 10.10.2019)

и результативности их работы, позволяло существенно сократить расходы на содержание структур исполнительной власти.

Впервые в 1997 г. администрация США сформулировала идею онлайн-обслуживания граждан в своем Национальном докладе «Доступ к Америке: реинжиниринг с помощью информационных технологий». И действительно, созданный в 2000 г. американский портал «FirstGov» начал работать с целью предоставления всей правительственной информации в интернете.

Развитые государства на рубеже веков опубликовали свои стратегии электронного правительства [Falk, Römmele, Silverman, 2017: 6].

- Франция — программа реформ «Правительственный план действий для информационного общества», 1998 г.
- Великобритания — первая стратегия опубликована в апреле 2000 г. В документе «Электронное правительство: стратегические рамки для государственных служб в информационную эпоху» говорится о необходимости создания общегосударственной информационной инфраструктуры, содержится призыв к подразделениям государственного сектора модернизироваться и внедрять инновации.
- Сингапур — «План действий по электронному правительству» с сильным акцентом на ускорение конкурентоспособности и создание экономики знаний, 2000 г.
- Южно-Африканская республика — стратегия «Электронное правительство — цифровое будущее: политика в области информационных технологий для государственных служб», 2001 г.
- В Индии был подготовлен «Национальный план действий по управлению», представленный премьер-министру в 2003 г.
- Россия в январе 2002 г. Постановлением Правительства РФ приняла Федеральную целевую программу (ФЦП) «Электронная Россия 2002—2010 годы», важнейшими задачами которой были заявлены «переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти; обеспечение решения задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства; развитие инфраструктуры электронного правительства»<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что государства с самого начала видели огромные возможности в области электронного правительства и делали значительные инвестиции в развитие этого глобального проекта. Эти возможности, позволяющие получить дивиденды, используя потенциал проекта, определялись в разных странах по-разному. «В США это внедрение технологий через специально созданные правительственные агентства, в Великобритании это инновации в предоставлении услуг, в Индии — более прозрачное правительство, в Сингапуре — более тесное сотрудничество между правительством и гражданами для усиления инноваций» [Falk, Römmele, Silverman, 2017: 8].

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе „Электронная Россия (2002—2010 годы)“» // Информационно-правовое обеспечение «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/184120/#friends> (дата обращения: 07.05.2019).

В России, в которой в соответствии с ФЦП «Электронная Россия 2002—2010 годы» предусматривалось выделение достаточно большого объема финансирования — 1199,4 млн руб. в ценах соответствующих лет, предполагалось создание инфраструктуры электронного правительства, в том числе развитие инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Существует большое количество литературы, опубликованной исследовательскими и научными организациями, аналитическими центрами и консалтинговыми компаниями, которые достаточно полно описывают историю и этапы развития электронного правительства. Но среди всех следует особо отметить Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ООН), который с 2001 г. выпускает глубокое и детальное исследование по развитию электронного правительства в мире. К настоящему времени им опубликован самый полный набор сравнительных характеристик и оценок. В исследованиях ООН рассмотрены присутствие в интернете и уровень зрелости электронного правительства всех 193 стран — членов ООН (на данный момент) и даны оценки более 50 000 функций, реализованных их порталами. Кратко проанализируем десять опубликованных с 2001 г. по 2018 г. докладов, поскольку они отражают глобальные направления развития электронного правительства.

По данным Обзоров ООН 169 (88,9%) из всех стран-членов ООН в 2001 г. в той или иной степени использовали интернет для публикации информации и предоставления услуг. В начальный период развития электронного правительства его главной целью было предоставление текущей информации, загружаемых форм или адресов электронной почты для связи граждан с государственными структурами. «Только 17 стран (9%) в начале 2000-х предложили набор транзакционных услуг, таких как онлайн-оплата налогов и сборов»<sup>4</sup>. Впоследствии государства осторожно и в разной степени начинают трансформировать свою деятельность, вертикально пересекая границы ведомств и ориентируясь на потребности отдельных граждан. Формируется тенденция, направленная на все большее оказание услуг полностью онлайн, не предлагая доступ по другим каналам, таким как телефон, посещение офиса, многофункциональные центры и др.

Первая волна внедрения электронного правительства произошла в большинстве стран мира одновременно, независимо от того, были они развитыми или развивающимися. Основные надежды возлагались на технологии и гипотезу, что преобразование функционирования «бэк-офиса» автоматически приведет к улучшению обслуживания и снижению затрат. Государства вошли в виртуальный мир, просто разместив информацию о себе в интернете, предоставив справочную информацию, такую как часы работы государственной структуры или документы, необходимые для исполнения определенной функции и получения простой услу-

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе „Электронная Россия (2002—2010 годы)“» // Информационно-правовое обеспечение «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/184120/#friends> (дата обращения: 07.05.2019).

<sup>4</sup> Benchmarking E-government: A global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States. New York: United Nations. 2002.

ги. Со временем были добавлены интерактивные функции для взаимодействия с чиновниками посредством отправки электронных писем.

Многие страны провели детальные и глубокие сравнительные исследования, чтобы понять, какие процессы будут подходящими для предоставления в режиме онлайн. «Германия, например, определила 440 федеральных служб, доступных в трех разных режимах: публиковать, взаимодействовать, проводить транзакции. Южная Корея определила гораздо больший портфель онлайн-услуг: 4400 сервисов должны были быть реализованы, из них 426 с интерактивными возможностями и 8 сервисов полностью транзакционными. Обе страны взяли на себя обязательство завершить работы онлайн к 2005 году»<sup>5</sup>. Этот подход был использован и в других странах. В России к концу 2010 г. на портале государственных и муниципальных услуг было реализовано 79 услуг, в основном информационно-справочного характера.

Стоит подчеркнуть, что в 2000-е годы акцент был сделан исключительно на государственных услугах, расширение демократических возможностей интернета практически не рассматривалось. Основная идея электронного правительства того времени свелась к многоканальному предоставлению услуг, чтобы не исключать граждан, которые еще были «офлайн», и не усугублять «цифрового разрыва». Тогда главной целью было сделать правительство более эффективным, обеспечивая при этом доступ для всех; обсуждения были в основном сосредоточены на необходимости избежать усиления социальной изоляции.

На тот момент диалог между государством и гражданами был возможен лишь в ограниченной степени, однако постоянно расширяющаяся интеллектуальная экосистема, исследующая потенциал государства онлайн, создала концепцию «e-democracy» — «электронная демократия», ожидания от которой были очень высоки. По сути, в своей наиболее продвинутой форме электронная демократия усиливает связь между гражданами и государством в степени, которая в крайних вариантах даже ставит под сомнение сохраняющуюся актуальность представительных институтов и организаций.

Исследования, специально посвященные электронному правительству, предлагают различные его модели. Как справедливо отмечают Д. Коурсей и Д. Норрис, «Нормативно эти модели рассказывают нам, что чем больше электронного правительства, тем лучше. Электронное правительство, которое является интерактивным, транзакционным и интегрированным, лучше... электронное правительство должно (и будет) осуществлять электронное участие или электронную демократию и фундаментальную трансформацию в отношении между государством и гражданами» [Coursey, Norris, 2008: 68].

Во всех моделях, разработанных на рубеже XXI века, была предсказана линейная, ступенчатая и прогрессивная эволюция цифрового управления [Veit, Huntgeburth, 2014] (см. табл. 1).

Из приведенной таблицы становится понятным, что четвертый этап развития э-правительства ясно указывает на начало процессов цифровой трансформации, прежде всего проведением реинжиниринга бизнес-процессов, а также интегра-

<sup>5</sup> Report of the high-level panel of experts on information and communication technology. General Assembly Economic and Social Council. United Nations Distr.: General 22 May 2000. URL: <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/2000/e2000-55.pdf> (accessed 10.05.2019).



цией сервисов электронного управления, то есть этот этап становится переходным от электронного правительства к цифровому. Кроме того, анализ тем и ключевых результатов десяти вышеуказанных обзоров ООН по развитию электронного правительства (2001—2018 гг.) показывает, что этот проект изначально не был чисто технологическим, в нем всегда присутствовал и был доминирующим социально-гуманитарный аспект, в то время как цифровое правительство в большей степени ориентировано на изменение технологических процессов с опорой на повсеместное использование цифровых данных и сквозных технологий. Человеку в этом процессе отводится роль управляющего, способного использовать цифровые технологии для реализации его потребностей и упрощения взаимоотношений с государством.

Таблица 1. Этапы развития электронного правительства

<b>Этап 1. Информирование</b>	Базовая информация предоставляется онлайн. Государство просто присутствует в сети.
<b>Этап 2. Взаимодействие</b>	Взаимодействие происходит посредством электронной почты и сайтов социальных сетей, предоставляются электронные формы документов для загрузки, нет системы аутентификации.
<b>Этап 3. Транзакции</b>	Осуществление транзакций, электронная аутентификация, существенная часть процессов может быть полностью выполнена онлайн.
<b>Этап 4. Трансформация</b>	«One-Stop Government»* — предоставление услуг через единую точку доступа («одно окно») — интегрированные сервисы электронного управления, реинжиниринг бизнес-процессов, электронная демократия, электронное участие.

\* «One-Stop Government» относится к ориентированному на граждан комплексному предоставлению услуг из нескольких департаментов через единую точку доступа. Это ключевая концепция для достижения целей электронного правительства [Kohlborn, Fieft, Boentgen, 2013].

Ключевым моментом начала перехода от электронного правительства к цифровому стал 2012 г., именно в Обзоре ООН за этот год был зафиксирован концептуальный сдвиг: электронное правительство от структурно дезинтегрированного, реализующего ведомственный подход к оказанию государственных услуг, децентрализованного, сосредоточенного на управлении сервисами, имеющего узкую специализацию отдельных узлов, трансформируется в правительство, организованное по сетевому принципу, в котором приоритетную роль начинают играть взаимодействие и взаимосвязи между гражданами и государством, а в оказании государственных услуг в электронной форме должны реализовываться принципы унифицированности, многоканальности и проактивности.

«С политической точки зрения возникают новые каналы политического участия, повышается эффективность функциональных способностей государства и вовлеченности граждан и некоммерческих структур в процессы принятия государственных решений и оказания государственных услуг. Таким образом, реализуется совместное публичное управление, использующее для этого все доступные современные коммуникационные каналы, а также открытые правительственные данные, делается шаг в сторону всеохватывающего правительства (whole-of-government) — создается политическая основа цифровой трансформации» [Павлютенкова, 2016: 125].



В табл. 2 приведена эволюция трактовки электронного правительства, представленная в документах наиболее авторитетных международных организаций<sup>6</sup>.

**Таблица 2. Эволюция определений и понимания электронного правительства и направлений его развития**

<b>Источник</b>	<b>Определение/концепция</b>
Обзор ООН «Ландшафт э-правительства: глобальная перспектива» (UNDESA, 2001)	Электронное правительство — это «инструмент для информирования и обслуживания граждан».
Обзор ООН «Э-правительство на перекрестке» (UNDESA, 2003)	Электронное правительство расширяет возможности государственных администраций за счет использования ИКТ на благо общества (т. е. для предоставления людям того, что им нужно).
Обзор ООН «В направлении к достижению возможного» (UNDESA, 2004)	Под электронным правительством понимают использование всех ИКТ правительством для информирования и обслуживания общественности. Это понятие шире, чем функционал G2C в сети.
Обзор ООН «От э-правительства к э-включенности» (UNDESA, 2005)	Определение понятия «электронное правительство» нуждается в расширении от исключительно «межправительственных сетей» или «использования ИКТ государствами для информирования и обслуживания общественности» до включающего в себя функцию стимулирования равенства и включенности.
Обзор ООН «От э-правительства к подключенному управлению» (UNDESA, 2008)	Электронное правительство представляет собой непрерывное инновационное развитие оказываемых услуг, общественное участие и государственное управление за счет трансформации внешних и внутренних взаимоотношений при помощи информационных технологий, в особенности интернета.
Обзор ООН «Электронное правительство для будущего, которого мы хотим» (UNDESA, 2014)	Под электронным правительством понимается использование и применение ИКТ в государственном управлении для оптимизации и интеграции потоков и процессов, эффективного управления данными и информацией, повышение уровня государственных услуг, а также расширение коммуникационных каналов для вовлечения и расширения прав граждан.
Всемирный банк (ВБ, 2015 г.)	Под электронным правительством понимается использование государственными ведомствами информационных технологий (включая глобальные вычислительные сети, интернет и мобильные устройства), которые могут трансформировать отношения с гражданами, бизнесом и ветвями власти. Эти технологии могут выполнять различные задачи: повышение уровня оказания государственных услуг гражданам, повышение уровня взаимодействия с бизнесом, вовлечение граждан посредством доступности информации, повышение эффективности государственного управления. В результате это ведет к сокращению коррупции, повышению прозрачности, удобства, дохода и/или снижению затрат.
Компания «Гартнер» / Доклад Всемирного банка «Цифровое правительство 2020. Перспективы для России» (ВБ, 2016)	Цифровое правительство — это «правительство, создаваемое и действующее так, чтобы использовать преимущества цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг».

<sup>6</sup> UN E-government Survey 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (accessed 15.05.2019).

Диапазон приведенных трактовок простирается от применения государственными структурами ИКТ для информирования и обслуживания граждан до их использования в государственном управлении с целью оптимизации и интеграции потоков и процессов, эффективного управления данными и информацией, повышения уровня оказания государственных услуг, а также расширения коммуникационных каналов для вовлечения и расширения прав граждан.

Стоит отметить, что определение электронного правительства из Обзора ООН 2014 г. наиболее близко соответствует определению цифрового правительства, данного примерно в то же время авторитетной аналитической компанией «Гартнер», как «правительства, создаваемого и действующего так, чтобы использовать преимущества цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг». Определение достаточно широкое, поэтому попробуем дать ему толкование, основываясь на анализе этого понятия в современной литературе, включая электронные источники.

Приведем определение термина «цифровое» («цифровизация»), который несет на себе основную смысловую нагрузку и при определении цифрового правительства. Т. Лузмор, один из основателей государственной цифровой службы правительства Великобритании (GDS), предлагает довольно точное и емкое определение: «Цифровое (цифровизация) — это применение культуры, практики, процессов и технологий эпохи интернета для реагирования на ожидания людей» [Neal, 2018: 132]. Определение Т. Лузмора подчеркивает два важных момента: во-первых, цифровые изменения — это не то, что задумано и сделано, это, скорее, создание нового способа работы для быстрой адаптации и использования новых подходов; во-вторых, цель этих изменений состоит в том, чтобы ответить на повышенные ожидания людей. Для государства это означает фундаментальные изменения традиционных методов работы. Роль государства и госчиновников, как и прежде, состоит в том, чтобы служить людям, которыми они управляют, защищать их посредством эффективных систем безопасности и правосудия, регулировать и поддерживать рост экономики, а также обеспечивать благополучие граждан путем удовлетворения их потребностей и предоставления услуг. «Однако быть цифровой организацией — это не значит создавать лучший портал или использовать новейшие технологии — здесь речь идет о том, чтобы стать организацией, которая знает, как эффективно работать в цифровую эпоху и как соответствовать чаяниям своих граждан. Все государственные сервисы должны быть предназначены для цифрового мира, простая оцифровка аналоговых сервисов не даст этого — необходимо полностью изменить методы работы государственных служб» [Neal, 2018: 132].

Исследователи цифрового правительства выделяют четыре этапа его развития [Janowski, 2015: 221—236] (см. табл. 3).

На основе анализа этапов можно выделить организационные и технологические предпосылки, которые создает электронное правительство для перехода к цифровому. Они заключаются прежде всего в определении того, что государственные структуры и технологический сектор должны сделать в цифровом плане и как согласовать применяемые технологии для перехода к цифровому правительству. При таком подходе электронное правительство является важнейшим шагом на пути к цифровому правительству.

Россия в движении к цифровому правительству находится на переходе от второго этапа к третьему, построив электронное правительство высокого уровня развития, о чем свидетельствует ее 32 место в рейтинге ООН 2018 г. по уровню развития электронного правительства (EGDI) [UN E-government Survey 2018] и вхождение в группу стран с «очень высоким» индексом развития электронного правительства. В том же исследовании по уровню электронного участия, по сути, оценивающим вовлеченность граждан в государственные дела, Россия занимает 23 место из 193 стран-членов ООН. Есть успехи и в вопросах использования «открытых данных» (Open Data) — создан и функционирует Портал открытых данных России ([data.gov.ru](http://data.gov.ru)), на котором по состоянию на конец октября 2019 г. было размещено 22 307 наборов данных в машиночитаемом формате.

Таблица 3. *Этапы развития цифрового правительства*

Название этапа	Содержание этапа
Оцифровка. Технологии работы в правительстве	Перевод данных, документов и другой аналоговой информации в цифровой формат; автоматизация существующих процессов и услуг на основе оцифрованной информации и ее обмена через цифровые сети; предоставление услуг гражданам в оцифрованном формате и через цифровые сети.
Трансформация. Электронное правительство	Оптимизация внутренних процессов, структур и методов работы госструктуры на основе цифровых технологий, что является частью масштабной административной и институциональной реформ, нацеленных на повышение внутренней эффективности, рационализацию, упрощение. Осуществляется сотрудничество и согласование технологических подходов с другими госструктурами, переосмысливается характер работы.
Вовлечение. Электронное правление	Преобразование отношений между правительством и гражданами, предприятиями и неправительственными структурами, использующими цифровые технологии. Направлено на расширение доступа, удобство и эффективность систем предоставления государственных услуг, привлечение граждан к решению политических и гражданских проблем. Реализация принципов «открытого правительства», повышение прозрачности и подотчетности госструктур и чиновников, укрепление доверия между гражданами и властными структурами.
Контекстуализация. Электронное управление в рамках политического курса	Цифровое правительство поддерживает конкретные усилия государств, регионов, сообществ и других территориальных и социальных образований в их развитии. Важнейшим следствием предыдущих этапов является возможность реализации инициатив цифрового правительства в различных контекстах — местных, отраслевых, локальных, секторальных с учетом их особенностей. «Сочетание контекстуальной специфики и целей развития является краеугольным камнем этого этапа».

В настоящее время российский экспертный Центр стратегических разработок [Петров и др., 2018] в качестве технико-технологической базы трансформации государственного управления рассматривает Государственную цифровую платформу (ГЦП), результатом реализации которой должно стать существенное сокращение человеческого присутствия в процессах оказания услуг гражданам и уменьшение

влияния субъективного фактора в государственном управлении. «Используя ГЦП, гражданин становится полноправным участником процесса управления в разных контекстах — местных, отраслевых, локальных, секторальных, а также и политического процесса, что в итоге способно привести к трансформации не только сферы управления, но и всей публичной сферы» [Лукиянов, 2018: 620]. «В результате внедрения ГЦП Россия получит гибкий, объективный, быстрый механизм принятия стратегических решений и государственного управления. Он может стать драйвером роста доверия к государству со стороны граждан и бизнеса, повышения конкурентоспособности российской экономики в стремительно меняющемся мире, выражаемого в притоке инвестиций и миграции в Россию людей, ориентированных на развитие и инновации» [Петров и др., 2018: 5].

Создание ГЦП обеспечивает архитектуру и инфраструктуру эффективного цифрового правительства, позволяет избежать дублирования данных и ресурсов различных государственных ведомств. Платформы, которые создаются для государственного сектора, должны стать общенациональной инфраструктурой, будучи открытыми и доступными для всех, что в значительной степени соответствует концептуальному подходу «Государство как платформа» (Government as a Platform) [Benaу, 2018]. Это означает изменение модели функционирования правительства и резкое увеличение в реальном времени объема данных, доступных для широкой общественности. Публикуя их, государство может более свободно и органично взаимодействовать с заинтересованными сторонами и гражданами. Но для того, чтобы эта модель заработала, необходимо переосмыслить роль государства в эпоху цифровых технологий. Фактически это означает концептуальный переход от электронного правительства к цифровому.

Переходя на новую платформу, государства во всем мире могут помочь повысить уровень прозрачности и демократического участия в государственных программах и услугах. «Этот подход также способен создать государства без границ и позволить им подняться выше своего статуса в новом, цифровом мире, где такие страны, как Эстония, Сингапур и Израиль, идут впереди традиционных сверхдержав, таких как США и Китай» [Benaу, 2018: 172].

Цифровая трансформация входит в число претендентов на первое место в списке ключевых факторов социальных, экономических и политических перемен. «Во многих отношениях мир кардинально изменился из-за процесса цифровизации: традиционные бизнес-модели рушатся, поведение потребителей резко меняется, общества нуждаются в новых регулирующих правилах в цифровую эпоху. Благодаря постоянно расширяющейся цифровой инфраструктуре, упрощению доступа к услугам и повышению цифровой грамотности это утверждение можно отнести к странам на всех уровнях развития и почти ко всем секторам экономики» [Frach, Fehrmanн, Pfannes, 2017: 25].

Перед государствами встают новые серьезные задачи: им необходимо преобразовать собственные структуры и государственные услуги, которые они должны предлагать гражданам в соответствии с требованиями цифровой трансформации. Для государственных структур потенциал цифровых технологий особенно многообещающий, поскольку создается мгновенное взаимодействие с гражданами, возникают новые способы включенности и подотчетности, повышающие доверие

граждан; внедрение новых технологий обеспечивает переход от государственных услуг к услугам граждан. Это означает расширение распространения знаний и появление нового способа обеспечения прозрачности, поскольку цифровые данные могут быть измерены, опубликованы и прочитаны кем угодно и в любое время.

Тем не менее задача раскрытия этого положительного потенциала может быть достигнута только тогда, когда будут выполнены два ключевых требования: во-первых, государство должно выработать понимание того, что означает цифровизация в контексте государственного сектора, чтобы определить свое стратегическое видение; во-вторых, разработать индикаторы для сопоставления и сравнения своего уровня цифровизации с уровнем других стран для обмена передовым опытом.

Для цифрового правительства характерно активное привлечение к производству и оказанию услуг частного сектора. Именно они являются ключом к успешной цифровизации государственных услуг по трем причинам [Frach, Fehrmann, Pfannes, 2017: 27].

1. Цифровизация требует сильного общего стратегического руководства и соответствующих инвестиций политического, административного, социального и финансового капиталов; для того чтобы получить реальную отдачу, эти факторы должны быть преобразованы в специфические для конкретных организаций стратегии, инициативы и планы.

2. Цифровизация имеет внешнее измерение — предоставление цифровых улучшенных услуг гражданам и предприятиям. Такое измерение услуг может быть проведено на агрегированном общегосударственном уровне. Однако очень сложно преобразовать эти данные в конкретные меры политики, решающие конкретные проблемы, с которыми сталкивается бизнес-структура в конкретной области.

3. Цифровизация является, по меньшей мере, в такой же степени вопросом внутренней реформы, как и трансформация услуг. Новые и инновационные услуги должны основываться на цифровых инфраструктурах и платформах корпоративного уровня, должны быть интегрированы во внутренние процессы организации.

Важно подчеркнуть, что в реалиях государственных учреждений цифровизация их модели предоставления услуг не является отдельной задачей — она тесно связана с их усилиями по внутренней цифровизации. И для достижения этой сложной целостной трансформации учреждения необходимо осознание, что, глубоко проникая в самую государственную структуру, цифровизация неизбежно влечет за собой перестройку всей технологической среды процессов.

Вышеизложенное подтверждает правильность выбранного в 2000-е годы подхода к электронным услугам как приоритетному направлению развития в большинстве государственных учреждений и то, что широкое внедрение проекта «электронное правительство», а также совершенствование стратегии его развития в последнее десятилетие дали свои положительные результаты. Одновременно это показывает, что большинство госструктур еще не переключили своего внимания с электронного правительства на цифровое с целостным планом цифровой трансформации. Можно предположить, что по мере развития технологий и расширения стратегического горизонта работа по созданию цифровых правительств будет вестись еще довольно долго.

В заключение отметим, что в концепции электронного правительства основное внимание было сосредоточено на предоставлении услуг в электронном виде. Цифровое правительство, являясь развитием электронного правительства, уникально отличается от него, будучи всеобъемлющей концепцией и обладая рядом специфических аспектов. Приведем их.

- *Все, что делает государство, должно иметь цифровую форму.* Идеология цифровизации должна превалировать при разработке политики, новых программ или услуг. Это больше не оцифровка контента — речь идет о создании полностью цифрового правительства, которое подразумевает радикальные преобразования.
- *Требуется изменение существующей законодательной базы,* поскольку законодательство, применяемое в аналоговом мире, не может быть перенесено на новую цифровую реальность. Необходимо адаптировать законодательное поле для работы в эпоху цифровых технологий.
- *Государственная служба должна изменить формат работы и действовать максимально открыто.* Государственная гражданская служба XXI века уполномочивает госслужащих работать, обсуждать и решать проблемы с другими заинтересованными сторонами, в отличие от госслужбы XX века, когда государство было, по сути, единственным надежным источником и держателем информации. Цифровое правительство должно постоянно взаимодействовать с другими структурами в новых, не только консультационных форматах.
- *Государственные служащие не должны быть специалистами в области цифровой трансформации.* В настоящее время, используя в основном линейные подходы, государственные структуры не успевают за стремительными технологическими изменениями. В цифровом государстве госслужащие должны видеть себя в качестве посредников, коммуникаторов и сетевых акторов, которые способны выявлять местные, национальные и международные проблемы и быстро объединять интеллектуальные возможности заинтересованных сторон для их решения. Это несколько иная роль, чем та, которую исполняет большинство госслужащих сегодня.
- *Линейные подходы к решению проблем должны быть заменены экспоненциальными взаимодействиями.* Государство должно присоединяться к открытым инновационным экосистемам и, взаимодействуя с окружающей средой, выявлять свои проблемы, а не свои потребности. Государство должно предоставить своим сотрудникам возможность решать проблемы открыто и во взаимосвязи со всеми заинтересованными сторонами для выработки общих глобальных решений, требуемых проходящей четвертой промышленной революцией.
- *Государственные структуры должны переходить на программное обеспечение с открытым программным кодом,* внедряя которое, национальные, региональные и местные органы власти могут не только обмениваться решениями, но и совместно разрабатывать услуги с ключевыми заинтересованными сторонами.
- *Государственные чиновники должны принять цифровое мышление при предоставлении услуг.* С ростом темпов изменений и растущих ожиданий

граждан услуги могут быть предоставлены на любом устройстве, на любой платформе и внутри более широкой экосистемы. В эпоху, когда люди могут получать свои услуги и управлять ими со своих мобильных устройств, госчиновники не должны исходить из того, что граждане должны обращаться за услугами к ним.

- В ближайшем будущем государственные услуги должны стать повсеместными и проактивными, а государственные службы — невидимыми. В этом случае пользователям вообще не нужно взаимодействовать с чиновниками, их потребности удовлетворяются сразу после их появления или еще до того, как они возникают.

Перечисленные аспекты должны стать ключевыми элементами стратегии любого государства, стремящегося к цифровому будущему.

### Список литературы (References)

Лукьянов М. А. Структура возможностей «State as a Platform» для гражданского участия / Политика развития, государство и мировой порядок : Материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Москва, 6—8 декабря 2018 г. / под общ. ред. О. В. Гаман-Голутвиной., Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой. М. : Аспект Пресс. 2018. С. 314—315.

Lukyanov M. A. (2018) The «state as a platform» capability framework for civic participation. In: Development policy, the state and the world order: proceedings of the VIII Russian Congress of Political Scientists. Moscow, December 6—8, 2018 / Ed. O. V. Gaman-Golutvina., L. V. Smorgunov, L. N. Timofeeva. Moscow: Aspect Press. P. 314—315. (In Russ.)

Павлютенкова М. Ю. Электронное правительство как вектор инновационных государственных преобразований в России // Вестник РУДН. Серия Политология. 2016. № 4. С. 121—129.

Pavlyutenkova M. Y. (2016) Electronic government as a vector of innovative state transformation in Russia. *RUDN Journal of Political Science*. No. 4. P. 121—129. (In Russ.)

Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М. : Центр стратегических разработок. 2018.

Petrov M., Burov V., Shklyaruk M., Sharov A. (2018) Government as a Platform. (Cyber) State for the Digital Economy. Digital Transformation. Moscow: Center for Strategic Research. (In Russ.)

Benay A. (2018) Government digital: the quest to regain public trust. Toronto: Dundurn Press.

Coursey D., Norris D. F. (2008) Models of E-government: Are they correct? An empirical assessment. *Public Administration Review*. Vol. 68. No. 3. P. 525—536. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00888.x>.



Falk S., Römmele A., Silverman M. (2017) Digital government leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens. Switzerland: Springer International Publishing. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6>.

Frach L., Fehrmann T., Pfannes P. (2017) Measuring digital government: how to assess and compare digitalisation in public sector organisations. In: Falk S., Römmele A., Silverman M. Digital government leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens. Switzerland: Springer International Publishing. P. 25—38. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6_2).

Janowski T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*. Vol. 32. No. 3. P. 221—236. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>.

Kohlborn T., Fielit E., Boentgen M. (2013) One-stop government portals. *International Journal of Electronic Government Research*. Vol. 9. No. 3. P. 74—95. <https://doi.org/10.4018/jegr.2013070105>.

Neal O. (2018) The future of digital government services. In: Benay A. Government digital: the quest to regain public trust. Toronto: Dundurn Press. P. 132—144.

Schwab K. (2016) The fourth industrial revolution. New York: Grove.

Veit D., Huntgeburth J. (2014) Foundations of digital government: leading and managing in the digital era. Heidelberg: Springer.