ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ЦИФРОВОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация. На примере разных стран рассматривается значение цифровой трансформации правительства как стратегического вектора реформирования государственного управления. Определены механизмы повышения качества и эффективности госсектора. Делается вывод о необходимости комплексного подхода при внедрении новых форматов предоставления государственных услуг и необходимости управления данными. Обосновывается потребность в существенной проработке нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы формирования рынка данных и доступа к ним.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая трансформация, государственное управление, цифровое правительство.

Для цитирования: Лопатова Н. Международный опыт формирования цифрового правительства // Наука и инновации. 2019. №5. С. 24–28. <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2019-5-24-28>

УДК 351

Внедрение новых форматов государственного управления, основанных на широком применении цифровых технологий, затрагивает практически все страны мира. Оцифровывая процессы и внося организационные изменения, правительства меняют представления о функционировании органов власти, с учетом прозрачности, подотчетности, участия и реагирования преобразуют государственные услуги, повышая тем самым качество и эффективность госсектора.

Многие государства, опираясь на потребности и предпочтения людей, трансформируют системы предоставления услуг посредством внедрения цифрового правительства, что подразумевает их перепроектирование за счет прорывных технологий и данных. При этом сами по себе технологии и данные не являются преобразующими. Только их системное применение в процессах принятия решений, в том числе при формировании всеобъемлющих стратегий и программ реформирования государственного сектора, является предпосылкой

Наталья Лопатова,
старший научный
сотрудник
Института экономики
НАН Беларуси;
nutmegnt@gmail.com

Фото Дарин Пронько

повышения благосостояния общества [1, 2].

Цифровизация затронула систему управления налогами и сборами, бюджетную отчетность, цифровую подпись и идентификацию граждан, переход на единую платформу оказания электронных госуслуг и др. Последние значительно снизили административную нагрузку на предприятия и население, делая их взаимодействие с государственными органами более быстрым, эффективным, удобным и менее дорогостоящим. Доля лиц, пользующихся услугами электронного правительства (то есть посещающих веб-сайты госорганов или взаимодействующих с ними), в последние годы постоянно растет, но значительно разнится по странам. К примеру, в Дании в 2016 г. она составила 88%, а в Бразилии, Чили, Италии, Мексике и Колумбии менее 25%. Количество граждан, отправляющих заполненные формы онлайн, также варьируется в широких пределах: 50% и более в странах Северной Европы, Эстонии, Нидерландах и Франции и менее 10% в Мексике, Японии. Эти различия объясняются, в частности, недостаточно развитой инфраструктурой и ограниченным предложением электронных услуг, а также структурными проблемами, обусловленными институциональными, культурными или экономическими факторами [3].

Согласно рейтингу ООН по уровню развития электронного правительства EGDl, в десятку лидеров в 2018 г. вошли Дания, Австралия, Республика Корея, Великобритания, Швеция, Финляндия, Сингапур, Новая Зеландия, Франция [5]. Большинство стран приняло стратегии цифровизации общества и для их реализации

активно использует прорывные технологии, такие как блокчейн, большие данные, Интернет вещей, искусственный интеллект и пр.

К примеру, в Дании произошел уникальный переход к цифровому государственному управлению. Создан портал госуслуг border.dk, содержащий персонифицированную страницу с доступными для конкретного гражданина услугами, обязательный для частных лиц и предприятий цифровой почтовый ящик, открыт портал, предоставляющий доступ к персональным данным о здоровье (sundhed.dk). Налажена эффективная связь с бизнесом через ресурсы Virk.dk и NemHandel – открытую среду e-бизнеса, позволяющую предприятиям безопасно и надежно отправлять стандартизированные электронные счета-фактуры [6]. Благодаря Цифровой стратегии на 2016–2020 гг., определяющей дальнейшую цифровизацию государственного сектора, а также вектор его взаимодействия с коммерческими организациями и промышленностью, Дания успешно продолжает развивать цифровое государственное управление и электронные услуги. В числе приоритетов – создание платформы, позволяющей упростить управление бизнесом и снизить его административную нагрузку за счет внедрения автоматической отчетности на 3 млрд датских крон к 2020 г. При этом компании получат доступ к большему количеству данных государственного сектора, которые могут стать основой для новых бизнес-возможностей и инноваций [4].

Самые высокие рейтинги по информатизации и развитию электронного правительства у Республики Корея. Сформулированный в 2011 г. План по умному

электронному правительству обеспечил широкий спектр госсервисов на базе мобильных платформ. Созданы порталы для оказания гражданам страны таможенных, налоговых, гражданских, патентных услуг, а также онлайн-платформа e-People для гражданских обращений в административные учреждения, открыта система управления бизнес-процедурами правительства в режиме онлайн – On-paга и др. [7]. Разработанный в стране Генеральный план электронного правительства до 2020 г. предусматривает трансформацию госуправления на базе интеллектуальных информационных технологий для создания новой экосистемы, которая станет площадкой правительственных инноваций, внедряемых в целях устойчивого роста. В числе основных задач – формирование новых цифровых отраслей, возглавляемых государственным сектором, облачной административной информационной безопасной инфраструктуры нового поколения, укрепление позиции в качестве крупного экспортера электронного правительства и др. [8].

Одним из факторов расширенного применения цифровых госуслуг Эстонии стала разработка цифровой экосистемы на основе технологии блокчейн, спроектированной для реализации идеи «электронное правительство как услуга». Она объединила в едином информационном пространстве деятельность всех сфер государства. Это способствовало созданию безопасных платформ и общих данных, используемых в государственном и частном секторах. Формирование цифрового общества в Эстонии стало возможным во многом благодаря характеру инфраструктуры, в основу которой положена

децентрализованная система, подключенная к серии сетей. Она обеспечивает гибкость, открытость, позволяет разрабатывать и добавлять новые функции, не производя дорогостоящей перестройки существующих элементов [9].

Базовой предпосылкой цифровой трансформации правительств является создание первоначального государственного финансирования, что способствует мобилизации инвестиций частного бизнеса. В Великобритании развитие госсектора осуществляется посредством стимулирования и внедрения научных исследований и разработок, финансируемых через государственно-частное партнерство и госзакупки, включая платформу для высокотехнологичного малого бизнеса – Digital Marketplace, инициативу Small Business Research и другие возможности для предложения предпринимателями своих товаров или услуг государственному сектору [10]. Сингапур разработал соответствующую нормативно-правовую базу для системы электронных закупок для правительства и открыл портал GeBIZ, что обеспечило поставщикам возможность поиска госзакупок, загрузки тендерных документов и регистрации заявок в режиме онлайн [11]. Многие страны используют систему электронных закупок для государственного сектора, внедренную в Южной Корее (www.g2b.go.kr), как ориентир развития своих национальных систем, которые в реальном времени предоставляют информацию об интернет-аукционах для правительственных организаций, обрабатывают все соответствующие процедуры (заявка, доставка, оплата и др.), что сказывается на эффективности и прозрачности процессов [12].

Анализ мирового опыта показывает, что цифровизация государственного управления – действенный способ повышения результативности взаимодействия государственных структур с обществом и снижения затрат. Так, переход Дании на предоставление госуслуг только в цифровом формате принес ощутимые выгоды, уменьшив стоимость некоторых видов услуг на 50%, а созданная система обратной связи обеспечила возможность взаимодействия со всеми ведомствами страны посредством личного кабинета, осуществления бизнес-операций через Интернет в режиме реального времени, ежегодно сохраняя порядка 10–20% бюджета [6]. Масштабная программа цифровой и технологической оптимизации позволила Великобритании в 2016 г. сэкономить до 4,3 млрд долл., в том числе за счет порталов госуслуг и голосования граждан, повышения контроля за процедурами госзакупок, эффективности и оптимизации собственности с помощью единой системы, автоматически проверяющей обоснованность расходов. В свою очередь открытость действий чиновников способствовала снижению коррупции и хищений в госорганах. Саудовская Аравия использует большие данные для цифровизации услуг по трудоустройству, уменьшению бюрократии, сберегая тем самым до 1 млрд долл. в год. [13]. Согласно принятому в ЕС Плану построения электронного правительства на 2016–2020 гг. совершенствование онлайн-сервисов позволит сократить время и ресурсы, необходимые госорганам для ответа на запросы граждан, будет способствовать ежегодному сокращению расходов

каждой страны на сумму до 500 тыс. евро и от 4,4 до 50,4 млрд евро в целом для европейского бизнеса. Реализация принципа «только один раз» при оказании госуслуг даст экономию около 5 млрд евро в год, а полное претворение в жизнь стратегии «цифровой по умолчанию» в государственном секторе (все услуги предоставляются только в цифровом формате) может привести к ежегодному уменьшению издержек примерно на 10 млрд евро [14].

Добиваться значительной экономии средств, повышать оперативность и эффективность работы правительства могут начиная с оцифровки наиболее востребованных услуг или трудоемких операционных процессов, на которые приходится большая часть расходов. Так, в Великобритании стартовала программа по переводу в е-формат 25 базовых услуг, таких как регистрация для голосования и постановка автомобилей на учет. Агентство социального страхования Швеции начало свою программу оцифровки с пяти продуктов, на которые приходилось 60% ручной обработки и более 80% объема работы колл-центров агентства. Оцифровка базовых процедур позволяет правительствам переходить к более сложным процессам, включая финансовые, кадровые и другие, обеспечивать тем самым безопасность и прозрачность регистраций и транзакций, а также давать более точные прогнозы и принимать взвешенные решения, исходя из анализа больших объемов данных и прогнозной аналитики в области обороны, социального обеспечения, общественной безопасности, здравоохранения и пр. Налоговое управление Австралии использует отраслевые

финансовые критерии, разработанные в результате анализа налоговых деклараций более 1 млн малых и средних предприятий, для выявления фирм, которые, возможно, занижали свои доходы, и уведомляет их о найденных расхождениях. Оцифровка пособий по болезни в Норвегии позволяет принимать решения по улучшению медицинского обслуживания граждан и сокращению расходов и т.д. [15].

Некоторые страны реализуют инициативу применения технологии блокчейн, интегрируя смарт-контракты в сферу приобретения недвижимости. В Дубае планируется запуск сервисов, связывающих Кадастровое управление с другими государственными учреждениями (например, коммунальными службами), коммерческими банками, разработчиками и брокерами с тем, чтобы создать «единое окно» для граждан и бизнеса и предоставлять точную информацию о недвижимости в режиме реального времени. Земельный кадастр Швеции тестирует систему права собственности на землю, которая позволяет отслеживать процесс от подписания контракта до передачи права на нее в том числе через мобильное приложение, с помощью которого стороны (покупатели, продавцы, риэлторы, государственные учреждения) могут следить за ходом сделки и автоматически получать цифровые копии документов [6].

В 2015 г. правительство Финляндии в сотрудничестве с MONI, финским стартапом, приступило к запуску экспериментальных цифровых финансовых услуг – программы, позволяющей беженцам получать деньги и производить платежи без открытия банковского счета. Компания

разработала предоплаченную дебетовую карту (Mastercard), связанную с уникальной цифровой идентификационной информацией, созданной с использованием технологии блокчейн и не требующей открытия банковского счета или документов, удостоверяющих личность. Услуга упрощает выплаты социального обеспечения и создает «цифровой след», который позволяет получать кредиты и расширять доступ к другим финансовым продуктам. Программа была запущена во всей европейской экономической зоне, давая возможность лицам старше 18 лет регистрироваться в Интернете с помощью номера телефона и адреса места жительства [5].

Многие правительства объединили свои информационные ресурсы и сделали их доступными для общественности. Важным шагом на пути к обмену данными стала унификация реестров публичной информации, таких как географические данные, записи о недвижимости, адреса, информация о компаниях, основные профили граждан и др. Налоговый орган Великобритании использует инструмент под названием Connect, чтобы связать более 1 млрд элементов данных из 30 источников, включая государственные земельные и транспортные регистры, сайты социальных сетей и торговые ассоциации. Это позволит налоговым службам выявлять возможные случаи уклонения от уплаты налогов, способствует получению дополнительных финансовых поступлений [15].

Разработка и предоставление госуслуг в условиях меняющихся ожиданий и потребностей граждан и бизнеса требует от государственных органов большей гибкости и оперативности. Для этого

создается персонализированный контент. В Швеции родителям регулярно рассылаются электронные напоминания о предстоящих медицинских осмотрах и вакцинациях для их детей. Сингапур полностью оцифровал процесс регистрации компании, сократив в большинстве случаев процедуру до 15 мин. с автоматическим уведомлением владельца бизнеса. Учитывая возрастающий интерес граждан в отношении услуг через мобильную связь, большое значение имеет переход на мобильные платформы. В ряде провинций Китая местные госорганы принимают заявки на получение паспортов и виз и предоставляют информацию о погоде и дорожном движении через мобильное приложение WeChat [15, 16].

Успешная трансформация государственного управления зависит от компетенций людей и возможностей их карьерного роста. При этом понимание и применение новых технологий сотрудниками становится ключевым элементом практики государственной службы. В Академии правительственной цифровой службы Великобритании реализуется ряд образовательных программ для обучения специалистов государственного сектора цифровым навыкам, необходимым при реализации своих функций – руководителей, ответственных за цифровое преобразование госуслуг, государственных служащих для работы в качестве консультантов при внедрении новых технологий в правительственные структуры и т.д. [17]. Также действует программа Digital, Data and Technology Profession, которая предполагает формализацию профессии в области цифровизации, данных и технологий для

правительства (37 должностей) и возможность работать над значимыми и сложными цифровыми проектами на национальном и мировом уровнях. Ожидается, что реализация программы повысит эффективность планирования кадров, устранив дублирование функций, позволит департаментам нанимать талантливых технических специалистов в условиях большой конкуренции в ИТ-сфере [18].

Анализ зарубежного опыта показывает, что формирование стратегии перехода к цифровому правительству, ориентированного на граждан, – базовое условие наиболее полной реализации возможностей, которые предоставляет цифровая трансформация государственного управления и общества в целом. При этом она требует внедрения новых форм взаимодействия, навыков, многопланового использования больших массивов данных.

В Республике Беларусь в последние годы принят ряд государственных стратегий и программ в сфере развития электронного правительства и цифровой трансформации экономики, предусматривающих серьезные меры по углублению электронного взаимодействия граждан и государственных органов, а также направленных на качественное использование цифровых инструментов в здравоохранении, госзакупках, образовании и др. Эффективная реализация поставленных стратегических задач позволила Беларуси впервые в истории переместиться в группу стран с очень высоким индексом EGD (38-е место среди 193 государств) и приблизиться к лидерам рейтинга [5]. Для сохранения и дальнейшего укрепления своих позиций необходимо

активно развивать государственное управление с учетом национальных интересов и мирового опыта. Этот процесс требует комплексного подхода, направленного на совершенствование государственных онлайн-услуг, развитие и использование прорывных технологий, таких как искусственный интеллект и блокчейн, создание персонализированных услуг, обеспечение кибербезопасности, на формирование цифровых навыков и разработку эффективных

стимулирующих инструментов для госслужащих, а также на управление данными. Переход к цифровому правительству потребует существенной проработки нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы доступа к данным, их конфиденциальности и защиты, оценки возможностей применения интеллектуальных технологий, обеспечивающих обработку и анализ данных, а также создание надлежащих условий для формирования рынка данных. ■

■ **Summary.** This article examines effectiveness and significance of digital government as a strategic tool for public management reform by the example of different countries. The mechanisms of improving the quality and efficiency of the public sector are defined. The conclusion is made about the need for an integrated approach to the introduction of new formats of public services and the need for data management. This requires substantial development of the regulatory and legal framework governing the issues of data access and creating a data market.

■ **Keywords:** digitalization, digital transformation, public administration, digital government.

■ <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2019-5-24-28>

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Going Digital in a Multilateral World: OECD (2018), OECD Publishing, Paris // <https://www.oecd.org/going-digital/C-MIN-2018-6-EN.pdf>
2. Rob van der Meulen. Five stages define a CIO's journey from e-government to digital government. Gartner, May 26, 2016 // <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/when-less-becomes-more-the-journey-to-digital-government/>
3. OECD Digital Economy Outlook 2017: OECD (2017), OECD Publishing, Paris // <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/9317011e.pdf>
4. A stronger and more secure digital Denmark. The Digital strategy 2016–2020. Denmark, May 2016 // https://digst.dk/media/16165/ds_singlepage_uk_web.pdf
5. UN E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies // https://www.unescap.org/sites/default/files/E-Government%20Survey%202018_FINAL.pdf
6. Доклад Всемирного банка «Конкуренция в цифровую эпоху: Стратегические вызовы для Российской Федерации» // <http://documents.worldbank.org/curated/en/848071539115489168/pdf/AUS0000158-RUSSIAN-WP-REVISED-P160805-PUBLIC-Disclosed-10-15-2018.pdf>
7. Казбек Б. Е. Сравнительный обзор международного опыта цифровизации государственных услуг // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/sravnitelnyy-obzor-mezhdunarodnogo-opyta-cifrovizacii-gosudarstvennyh-uslug>
8. Korea e-Government Master Plan 2020 [Electronic resource]: National Information Society Agency // <https://www.nia.or.kr/common/board/Download.do?bcldx=19053&cblcx=37989&fileNo=1>
9. E-estonia. 2018. // <https://e-estonia.com/>
10. Sell goods or services to the public sector: GOV.UK // <https://www.gov.uk/tendering-for-public-sector-contracts>
11. Working Group on the Digitalization Scorecard: Which policies and regulations can help advance digitalization. Chaired by: NOKIA, June 2017 // <https://mis.ito.gov.ir/documents/20182/0/wg-score/60c6bd75-b9eb-41a7-9c58-bb3655124b8d>
12. Public Procurement Service. Korea // <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng>
13. Россия онлайн: Четыре приоритета для прорыва в цифровой экономике, BCG // http://image-src.bcg.com/Images/Russia-Online_tcm27-178074.pdf
14. The role of eGovernment in deepening the single market. Briefing by Marcin Szczepanski. European Parliamentary Research Service, September 2017 // [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608706/EPRS_BRI\(2017\)608706_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608706/EPRS_BRI(2017)608706_EN.pdf)
15. Digital by default: A guide to transforming government. McKinsey Center for Government, November 2016 // <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public/our%20insights/transforming%20government%20through%20digitization/digital-by-default-a-guide-to-transforming-government.ashx>
16. Framing Policies for the Digital Economy. Towards Policy Frameworks in the Asia-Pacific. UNDP Global Centre for Public Service Excellence Singapore. 2018. // https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/FramingPolicies_DigitalEconomy_2018_NUS-UNDP.pdf
17. GDS Academy. GOV.UK // <https://gdsacademy.campaign.gov.uk/>
18. Building the first national framework of digital, data and technology job roles. GOV.UK // <https://digitalpeople.blog.gov.uk/2017/03/30/building-the-first-national-framework-of-digital-data-and-technology-job-roles/>