

# ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

## DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: MAIN TRENDS AND NEW OPPORTUNITIES

DOI: 10.38197/2072-2060-2021-230-4-223-229



### **СМОТРИЦКАЯ Ирина Ивановна**

Руководитель Центра исследования проблем государственного управления Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт экономики Российской академии наук», главный научный сотрудник, д.э.н.

### **Irina I. SMOTRITSKAYA**

Head of the Center for Public Administration Studies of the Federal State Budgetary Institution of Science – Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Chief Scientific Associate, Doctor of Economics

### **Аннотация**

В статье раскрываются основные тренды цифровой трансформации в сфере государственного управления. Рассмотрены приоритеты цифровизации государственного управления, среди которых — создание цифрового правительства и достижение «цифровой зрелости» системы государственного управления к 2030 году. Дана характеристика цифровых преобразований с позиции повышения эффективности государственного управления, определены возможности цифровизации для формирования модели публичного управления, обеспечивающей комплексный подход к решению макроэкономических задач развития страны.

### **Abstract**

The article reveals the main trends of digital transformation in the field of public administration. The priorities of digitalization of public administration are considered, including the creation of a digital government and the achievement of "digital maturity" of the public administration system by 2030. The characteristics of digital transformations are given from the point of view of improving the efficiency and quality of public administration, the possibilities of digitalization for the development

of a public administration model capable of comprehensively solving macroeconomic problems of the country's strategic development are determined.

**Ключевые слова** Государственное управление, цифровая трансформация, цифровая зрелость, эффективность и качество управления.

**Keywords** Governance, digital transformation, digital maturity, efficiency and quality of governance.

---

**Н**овая парадигма социально-экономического развития страны, ключевые принципы и приоритеты которой определены Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [1], предполагает решение социальных, экономических и экологических задач в условиях активного внедрения современных глобальных цифровых технологий.

Чрезвычайная актуальность данной проблемы осознается руководством нашей страны, Президент РФ В. Путин в ходе выступления на конференции Artificial Intelligence Journey (AIJourney2020 г.) отмечал: «В наступающее десятилетие нам предстоит провести цифровую трансформацию всей страны, всей России, повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных... Миллиарды рублей будут направлены только на цифровую трансформацию государственного управления и перевод в электронный формат фактически всех государственных услуг»<sup>1</sup>.

### **Цифровая трансформация государственного управления: курс на эффективность?**

Приоритеты и задачи цифровой трансформации отражены в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», которая включает семь федеральных проектов, в том числе «Цифровое государственное управление» [2]. Именно цифровизацию на современном этапе рассматривает правительство страны в качестве основы для достижения эффективности и качества государственного управления.

Для выполнения национальной программы «Цифровая экономика» из федерального бюджета в период 2021–2023 гг. предполагается выделить 552 млрд рублей. Из них 268,7 млрд рублей, то есть около половины всех средств (48,7%), планируется на финансирование федерального проекта «Цифровое государственное управление» [3]. Среди стратегических приоритетов федерального проекта – достижение «цифровой зрелости» системы государственного управления к 2030 году. В настоящее время Минцифры России принята «Методика расчета показателя «достижение „цифровой зрелости“» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» [4]. В методике определены 5 основных показателей для органов власти и организаций в сфере государственного управления с указанием их целе-

<sup>1</sup> В. Путин рассказал о планах по цифровой трансформации госуправления. РИА Новости. 04.12.2020. <https://ria.ru/20201204/putin-1587669783.html>

вого значения к 2030 году: доля видов сведений в федеральных информационных системах, доступных в электронном виде, необходимых для оказания массовых социально значимых услуг (100%); доля электронного юридически значимого документооборота в федеральных органах исполнительной власти, внебюджетных фондах и подведомственных учреждениях (100%); сокращение времени фактического предоставления государственных и муниципальных услуг в 3 раза; доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока (не менее 98%); доля проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности, проведенных дистанционно, в том числе с использованием чек-листов в электронном виде (50%) [4].

Однако представленные показатели в большей мере отражают уровень цифровизации документооборота и процедур оказания государственных и муниципальных услуг. По нашему мнению, процедурный подход не соответствует содержанию наполнению понятия «цифровая зрелость государственного управления». Следует отметить, что настоящее время данное понятие не имеет четкого определения и нормативной регламентации, что и приводит к противоречивости в оценке уровня достижения цифровой зрелости.

В тоже время в российской и зарубежной литературе исследованию оценки цифровой зрелости посвящено ряд актуальных публикаций [см., например, 5, 6]. Обобщая существующие подходы к трактовке «цифровой зрелости», можно сделать вывод, что для государственного управления «цифровая зрелость» — это способность эффективно реализовывать социально-экономические задачи, оперативно и прозрачно предоставлять государственные услуги за счет внедрения цифровых технологий, обеспечивающих повышение качества реализации государственных функций и предоставления услуг для граждан и бизнеса. «Цифровая зрелость» предполагает и развитие новых цифровых институтов и форм государственного управления, таких как электронное правительство, управление на основе единых информационных платформ, что, в свою очередь, потребует изменения структуры и организации деятельности существующих государственных учреждений.

### **От электронного правительства к цифровому**

Одним из базовых показателей уровня «цифровой зрелости» государственного управления в мировой практике является переход от электронного правительства к цифровому. Подробное исследование ключевых этапов эволюции электронного правительства представлено в опубликованных ранее автором статьях [напр., см. 7, 8], что позволяет выделить и кратко охарактеризовать современные ключевые направления развития.

Тенденции современного этапа эволюции электронного правительства определяются задачей перехода к «цифровому правительству», в качестве основных элементов которого выступают: единый цифровой портал и общие данные; межведомственные сервисы и государственная телекоммуникационная инфраструктура для совместного использования; улучшенные сенсорные сети; аналитика; кибербезопасность и конфиденциальность [7]. В контур понятия «цифровое правительство» входит экосистема государственных платформ, отвечающих за регулирование различных отраслей и сфер экономики. Цифровые платформы рассматриваются в качестве инструмента межотраслевой координации, так как «использование

решений класса „правительство“ как платформа (Government as a Platform) позволяет организовать совместное создание широкого спектра услуг при участии всех экономических субъектов»<sup>2</sup>.

В настоящее время ряд ключевых элементов цифрового правительства уже созданы или находятся на стадии активного формирования. За последние несколько лет получили развитие цифровые платформы федерального и регионального уровня, которые сопоставимы с аналогичными платформами в ведущих странах. Среди наиболее эффективных и социально значимых — Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), на котором размещается весь комплекс необходимой нормативно-правовой информации для граждан, формы заявок, через который проводятся различные платежи. Активно развивается организация межведомственного электронного документооборота для деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти [8].

Что касается оценки уровня цифровой зрелости государственного управления, то в мировой практике наиболее авторитетным агрегированным показателем выступает Индекс развития электронного правительства Организации Объединенных Наций (The UN Global E-Government Development Index), который разрабатывается раз в два года для 193 стран — членов ООН. Индекс развития электронного правительства (EGDI) представляет собой сводный индекс, основанный на средневзвешенном значении трех стандартных индексов. Это индекс телекоммуникационной инфраструктуры (ТИ), основанный на данных Международного союза электросвязи, Индекс человеческого капитала (HCI), основанный на данных ООН по вопросам образования, науки и культуры, и Индекс онлайн-услуг (OSI), основанный на данных независимого социологического опроса. В 2018 году Россия впервые вошла в группу стран с «очень высоким» индексом развития электронного правительства, однако в 2020 году позиция России снизилась на 4 пункта с 32 до 36 в общем мировом рейтинге. При этом значение EGDI выросло и составило 0,8244 (при максимальном значении индекса — 1), что позволило нашей стране сохранить место в группе с самими высокими показателями индекса в Европе [8, с. 17].

Таким образом, создание цифрового правительства предполагает реформирование системы государственного управления, в результате которого органы власти и организации сферы управления должны стать цифровыми платформами, выполняющими государственные функции и предоставляющими услуги в оперативном и прозрачном режиме. Следует отметить, что данную концепцию подтверждает логика современной реформы государственного аппарата управления<sup>3</sup>. Стратегическая цель реформы — адаптация государственного аппарата к вызовам новой реальности. За счет внедрения цифровых технологий и платформенных решений оптимизируется структура управления, устраняются избыточные функции и руководящие должности, сокращается численность сотрудников. Часть функций государственного управления — в том числе территориальных органов —

**2** Доклад «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации».

Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк. 2018. с. XXIV.

<https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/competing-in-digital-age>

**3** В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1829; постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830.

перераспределены и будут централизованы на федеральном или межрегиональном уровне. В результате численность госаппарата уже сократилась на 10%<sup>4</sup>.

### Новые возможности

Цифровая трансформация государственного управления как комплексный подход, основанный на новых информационных технологиях и праве субъектов управления на собственный цифровой профиль, позволит сформировать экосистему государственных платформ, отвечающих за регулирование различных сфер российской экономики, что создаст новые возможности для повышения эффективности государственного управления. В качестве ключевых можно выделить следующие:

- переход от модели «сервисного управления» к модели «объединенного правительства», что обеспечит более качественный уровень стратегического и краткосрочного планирования, межведомственной координации для реализации национальных целей развития российской экономики;
- перевод в электронную форму большей части ведомственных процессов, в том числе в сфере контрольной-надзорной деятельности;
- предоставление государственных услуг экстерриториально по принципу 24/7, большинство из них будет оказываться автоматически в так называемом проактивном режиме;
- цифровые возможности для объединения в сообщества в целях содействия решению социальных вопросов и проблем, обеспечения активной «обратной связи» между органами государственного управления и гражданским обществом, что представляется чрезвычайно важным для реализации социальных приоритетов стратегии развития страны;
- сокращение затрат на государственное управление, по оценкам экспертов ЦСР, развитие цифрового правительства позволит снизить уровень затрат на общегосударственные расходы на 0,3% ВВП к 2024 году.

### Заключение

На современном этапе в сфере государственного управления происходит активное внедрение цифровых технологий и платформенных решений. Концепция развития цифрового правительства создает предпосылки для трансформации системы государственного управления в сторону модели публичного управления, предполагающей формирование «объединенного» цифрового правительства, способного на основе реализации новых возможностей для стратегического планирования и межведомственной координации, транспарентности и социального партнерства эффективно решать макроэкономические задачи стратегического развития страны.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что цифровизация системы государственного управления не должна сводиться к трансформации институтов и функций управления. Миссия внедрения цифровых технологий в сферу государственного управления заключается в существенном повышении его качества и «это новое качество достижимо только на новой технологической платформе — лишь новые технологические решения позволят в современных условиях исполнить большинство, если не все, нацпроекты» [5, с. 66].

<sup>4</sup> Руководитель Аппарата Правительства Д. Григоренко. Интервью «Известиям» 31 марта 2021. <https://ria.ru/20210331/gosapparat-1603546523.html>



## Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. № 474. [Электронный ресурс] — URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794/>.
2. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7. [Электронный ресурс] — URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858>.
3. Бюджет нацпроекта «Цифровая экономика» в 2021–2023 годах составит 552 млрд рублей. Экономика. ТАСС. 30.09.2020 г. [Электронный ресурс] — URL: <https://tass.ru/ekonomika/9593805>
4. Методика расчета показателя «достижение „цифровой зрелости“» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 2020. [Электронный ресурс] — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=383438&dst=100013%2C0#07908178725950934>.
5. Добролюбова Е.Г. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. — № 2. — с. 37–52. [Электронный ресурс] — URL: <http://infosoc.iis.ru/article/view/580>
6. Renteria C., Ramon Gil-Garcia J., Pardo T.A. Toward an enabler-based digital government maturity framework: A preliminary proposal based on theories of change /ACM International Conference Proceeding Series, Part F148155. 2019. P. 408–417. [Электронный ресурс] — URL: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3326365.3326419>
7. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60–72.
8. Смотрицкая И.И. Черных С.И. Организационные инновации в сфере государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. — № 1. — с. 9–25 — DOI:10.24412/2073-6487-2021-1-9-25.
9. Бодрунов С.Д. Россия: новые идеи -новые решения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. — № 1 — том 221. — с. 58–68.

## References

1. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii «O nacional'nyh celyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda» ot 21 iyulya 2020 g. № 474. Garant. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794/> (in Russian).
2. Nacional'naya programma «Cifrovaya ekonomika Rossijskoj Federacii» utverzhdena protokolom zasedaniya prezidiuma Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i nacional'nyh proektam ot 4 iyunya 2019 g. № 7.
3. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/>. (in Russian).
4. Byudzhel nacproekta "Cifrovaya ekonomika" v 2021–2023 godah sostavit 552 mlrd rublej. Ekonomika. TASS. 30.09.2020 g. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9593805> (in Russian).
5. Metodika rascheta pokazatelya «dostizhenie «cifrovoj zrelosti» klyuchevyh otraslej ekonomiki i social'noj sfery, v tom chisle zdavoohraneniya i obrazovaniya, a takzhe gosudarstvennogo upravleniya» Ministerstvo cifrovogo razvitiya, svyazi i massovyh kommunikacij Rossijskoj Federacii. 2020. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=383438&dst=100013%2C0#07908178725950934> (in Russian).

6. Dobrolyubova E.I. *Otsenka tsifrovoy zrelosti gosudarstvennogo upravleniya* [Assessing Government digital Maturity]. *Information Society* 2021. — № 2. — p. 37–52. (in Russian).
7. Renteria C., Ramon Gil-Garcia J., Pardo T.A. *Toward an enabler-based digital government maturity framework: A preliminary proposal based on theories of change* /ACM International Conference Proceeding Series, Part F148155. 2019. P. 408–417
8. Smotritskaya I.I. *Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyakh razvitiya tsifrovoy ekonomiki: strategicheskie vuzovu i riski* [Public administration in the conditions of development of the digital economy: strategic challenges and risks]. *ETAP: economic theory, analysis, practice*. 2018. — № 4. — p. 60–72. (in Russian).
9. Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. *Organizatsionnye innovatsii v sfere gosudarstvennogo upravleniya* [Organizational innovations in the sphere of public administration] *Vestnik of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2021. — № 1. — p. 9–25. (in Russian). doi:10.24412/2073-6487-2021-1-9-25.
10. Bodrunov S.D. *Rossiia: novye idei — novye resheniya* [Russia — new ideas, new solutions]. *Scientific Works of the free economic society of Russia*. 2020. — № 1 — T. 221. — p. 58–68. (in Russian).

#### **Контактная информация / Contact information**

ФГБУН «Институт экономики Российской академии наук»  
117218, Москва, Нахимовский проспект, 32.  
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (IE RAS)  
32, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117218, Russia.  
Смотрицкая Ирина Ивановна/ Irina I. Smotritskaya  
irinasmot@yandex.ru