

**РЕТРОСПЕКТИВА И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА
В ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ**

Никитаева Анастасия Юрьевна доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой информационной экономики, Южный федеральный университет (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, 88). E-mail: aunikitaeva@svedu.ru

Аннотация

В статье раскрываются вопросы развития электронного правительства с учетом ретроспективных аспектов формирования и перспективных направлений его трансформации. Определено, что за двадцать лет развития электронного правительства произошел переход от применения информационно-коммуникационных технологий для совершенствования существующих процессов деятельности к концептуальному изменению функционирования органов власти в результате реинжиниринга деятельности государственного аппарата на базе цифровых технологий. В качестве основных тенденций перспективного развития электронного правительства в цифровой экономике определены: переход от электронного правительства к цифровому правительству; использование возможностей электронного правительства для решения актуальных социально-экономических задач и нейтрализации угроз; цифровая интеграция субъекта и объекта управления в рамках умных территорий.

Ключевые слова: электронное правительство, цифровое правительство, интеллектуализация государственного управления, умное правительство, умная территория, цифровая интеграция, цифровая экономика, отраслевая структура экономики, социально-экономические системы.

Одной из ключевых имманентных характеристик формирования и развития цифровой экономики является не просто перевод в цифровой формат данных и цифровизация различных процессов, а глубокая и масштабная социально-экономическая трансформация общества. Изменения затрагивают отраслевую структуру экономики, технологический уклад, деятельность предприятий и организаций, социальные взаимодействия, институциональную матрицу, не только рынок, но и содержание труда, само понимание того, что значит быть человеком и как выстраивать отношения в новом неоиндустриальном обществе [1 – 4 и др.]. Причем в данном случае речь идет о глобальном характере изменений, универсальная составляющая которых является гораздо большей, нежели специфические характеристики отдельных стран. В такой ситуации, принимая во внимание нелинейность развития и инерционность крупных сложных социально-экономических систем, актуализируется исследование вопросов эффективной реализации государственного управления в цифровой экономике, определения приоритетных векторов модернизации государственного аппарата для обеспечения его адекватности новым задачам и условиям развития экономики с учетом накопленного опыта и сформированного потенциала.

Ретроспективный анализ трансформации системы государственного и муниципального управления за последние двадцать лет свидетельствует о том, что проникновение информационно-коммуникационных и аналитических технологий в данную сферу и цифровизация соответствующих процессов (как внутри государственного аппарата, так и связывающих правительственные структуры с внешними сторонами) сопровождалось парадигмальным изменением самого содержания государственного и муниципального управления. В данном случае речь идет, с одной стороны, о появлении электронного, а затем сетевого, интегрированного, цифрового правительства и постепенного перехода в перспективе к умному правительству (англ. Smart government). С другой стороны, о концептуальном переключении режима функционирования государственного аппарата с логики учреждения на логику обслуживания, реагирования на общественные запросы, клиентоцентрированности и использования потенциала цифровых технологий для достижения глобальной конкурентоспособности [4].

С начала XXI века можно отследить постепенный переход от прикладного наполнения содержания электронного правительства, связанного с применением информационно-коммуникационных технологий для совершенствования существующих процессов (так называемая консервативная доктрина электронного правительства), к концептуальному изменению функционирования органов власти в результате реинжиниринга деятельности государственного аппарата, основанного на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны, изменении императивов принятия административных решений, новом подходе

к рационализации деятельности и реструктуризации властных акторов, затрагивающей процессы производства, координации, контроля и управления в государственном секторе для достижения цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества (так называемая радикальная доктрина электронного правительства) [5].

При этом динамичное развитие цифровой экономики и четвертая промышленная революция, характеризующаяся целым комплексом технологических прорывов, связывающих цифровой и физический миры, приводят к постоянно поиску новых решений в области развития электронного правительства.

Проведенный в ходе исследования анализ становления и развития электронного правительства в глобальном контексте позволил выделить несколько тенденций, которые фактически определяют перспективу трансформации государственного управления в цифровой экономике (рис. 1).



Рис. 1. Тенденции развития электронного правительства

Во-первых, можно говорить о переходе от электронного правительства (в первоначальном смысле перевода в электронный формат существующих процессов государственного и муниципального управления и оказания государственных услуг) к цифровому правительству, ориентированному на использование преимуществ цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг¹, задействование аналитического потенциала цифровых решений, переход от накопления к «умному» использованию данных, в том числе, в стратегическом управлении.

Для такого перехода требуется создание целостной институциональной платформы. Например, в России новый этап развития электронного правительства стал возможен в результате принятия в 2016 г. нацеленного на перестройку государственного ИТ-ландшафта Системного проекта развития электронного правительства в Российской Федерации², выработки Министерством цифрового развития, связи массовых коммуникаций РФ новых подходов к организации, координации, мониторингу и контролю деятельности в области инфокоммуникационных технологий и принятия в 2019 г. Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное

¹ Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Апрель 2016. Всемирный банк, Институт развития информационного общества. Вашингтон. С. 7.

² Системный проект электронного правительства до 2020 года. Минкомсвязь. Москва. 2016// <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyy-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf>

управление» как одного из главных направлений национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹.

Во-вторых, важно отметить все более активное использование возможностей электронного правительства для решения актуальных социально-экономических задач и нейтрализации угроз, возникающих в силу различных кризисных обстоятельств.

Об этом свидетельствует, прежде всего, общий рост уровня цифровизации в сфере государственного и муниципального управления. Основываясь на изучении рейтингов развития электронного правительства в разных странах мира, составляемых Организацией Объединенных Наций (ООН) каждые два года с начала XXI века, можно заключить, что при изменении состава лидеров и разной скорости цифровой трансформации правительств мира, общий уровень и темпы цифровизации государственного аппарата возрастают в развитых и развивающихся странах, причем сокращаются разрывы в значениях индекса между лидерами и остальными участниками рейтинга (рис. 2). Для сравнения выбраны страны – лидеры по развитию электронного правительства в 2020 г., а также Россия.

В 2020 г. 34 новых страны-участника вошли в группы с высоким и очень высоким индексом развития электронного правительства, доля стран со значениями индекса от 0,50 до 1,00 увеличилась на 13,5 % с 2018 г.; на эти 126 государств в настоящее время приходится 65 % от общего числа стран-участников рейтинга, что характеризует значительное улучшение уровня развития электронного правительства во всем мире².

Наряду с этим, следует отметить постепенное смещение фокуса рассмотрения электронного правительства (как с точки зрения развития, объекта управления, так и с позиции исследования, объекта изучения), о чем свидетельствуют названия самих отчетов ООН, отражающих акценты в цифровизации государственного управления (рис. 3).

Например, в 2010 году оценивалось использование электронного правительства в период финансового и экономического кризиса. С 2016 г. все больше внимания уделяется потенциалу электронного правительства в обеспечении устойчивого развития. В отчете за 2020 г., в том числе, оценивается роль цифрового правительства в преодолении пандемии COVID-19³. В данном случае важно принимать во внимание и то, что мир после данной пандемии будет (и уже является) значительно более цифровым, чем ранее. Общий тренд характеризует переход к системному восприятию роли электронного правительства в обеспечении устойчивого развития цифровой экономики.

Проведенный наукометрический анализ с использованием системы SciVal компании Elsevier в сочетании с изучением отчетов ООН о развитии электронного правительства, теоретических источников и эмпирических данных позволил выявить тенденцию, которую можно обозначить как цифровая интеграция субъекта и объекта управления в рамках формирования умных территорий. Речь идет о переходе от рассмотрения отдельно электронного правительства и объектов регулирующего воздействия к базирующимся на интеллектуальных цифровых технологиях умным городам и территориям. Одновременно это характеризует и смещение от национального к региональному и местному уровню развития электронного правительства.

Так, темы «Умные города; Муниципальное управление; Интернет вещей» (Topic T.13953 Smart Cities; Municipal Administration; Internet of Things) и «Открытое правительство; Электронное участие; Электронное управление» (Topic T.186 Open Government; E-Participation; E-Governance) характеризуются в системе SciVal одновременно очень высоким уровнем актуальности (99,846 и 99,462 из 100, соответственно), превышением среднего индекса цитирования публикаций, взвешенного по предметной области, положительной динамикой с 2015 г. до начала 2021 г. числа публикаций, цитирований, международных коллабораций и ростом востребованности ключевых фраз (электронное правительство, открытое правительство, открытые данные, электронное управление, правительственные сервисы, умные города, устойчивые города, интернет вещей и т.д.).

¹ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»

<https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf>

² United Nations e-government survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development. United Nations. New York, 2020. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

³ Там же.

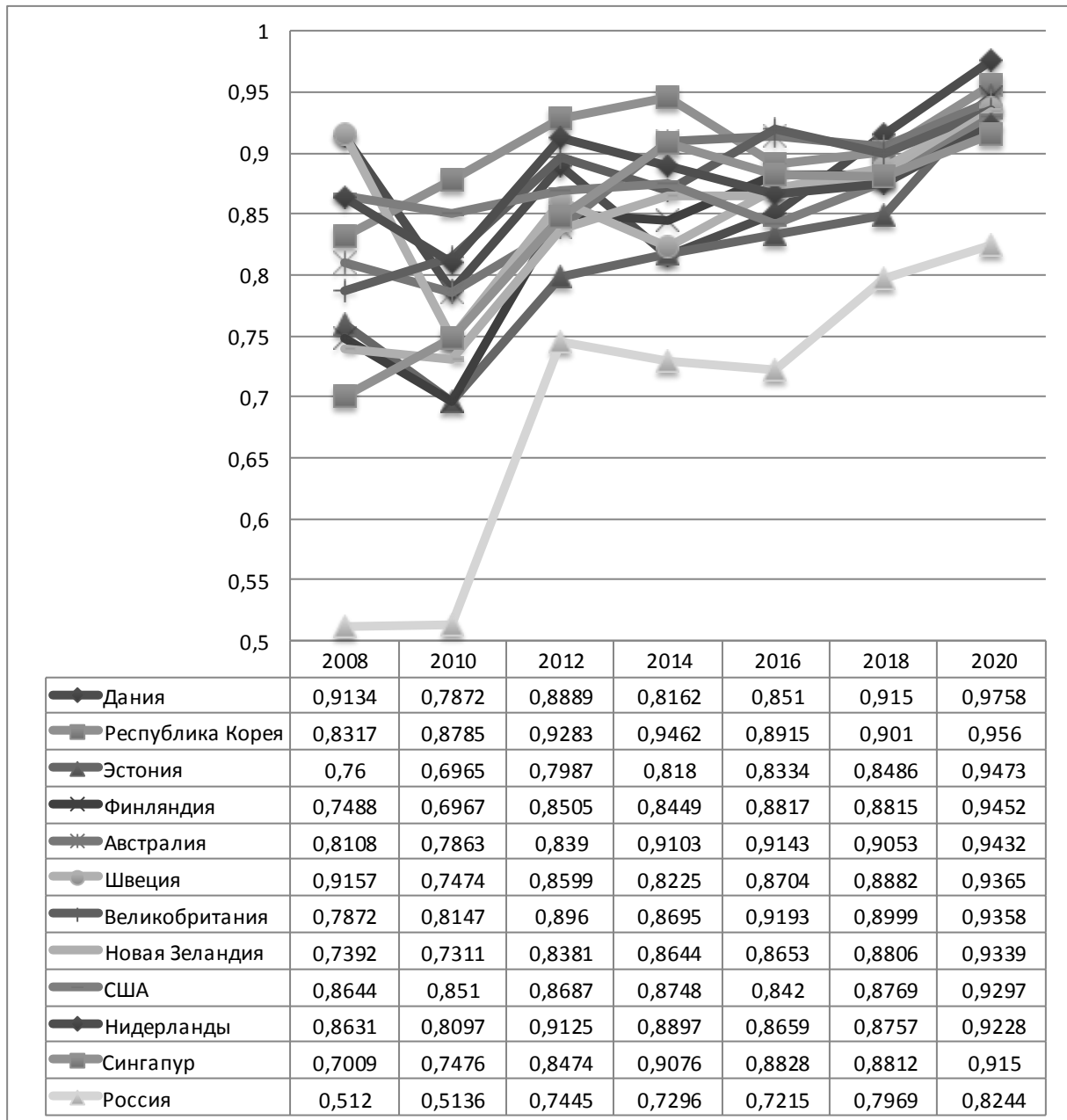


Рис. 2. Динамика индекса развития электронного правительства в странах мира¹

¹ Составлено по:

United Nations e-government survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development. United Nations. New York, 2020. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf);
 United Nations e-government survey 2016. E-government in support of sustainable development. United Nations. New York, 2016. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf>;
 United Nations e-government survey 2014. E-government for the future we want. New York, 2014. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf;
 United Nations e-government survey 2012. E-government for the people. New York, 2012. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf>;
 United Nations e-government survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. New York, 2010. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2010-Survey/Complete-survey.pdf>



Рис. 3. Изменение фокуса отчетов о развитии электронного правительства¹

В данном контексте можно говорить о движении к новой модели зрелости электронного правительства. Например, Jin Sangki связывает развитие электронного правительства не только с технологическим прогрессом, но и с социальным переходом к умному обществу (англ. smart society), которое отличается от информационного общества более эффективными, производительными и экономичными социальными системами и процессами, которые обеспечиваются интеллектуальными технологиями, а также высоким уважением человеческого достоинства и созданием ценностей путем объединения технологий и других секторов [6]. Ученый считает, что на более высоком уровне развития цифровое правительство, базирующееся на Web 3.0, в интеллектуальном обществе будет предоставлять интерактивные услуги на основе социальных сетей и поддерживать персонализированные и настраиваемые услуги, а не услуги, ориентированные на поставщиков, и превентивные схемы, а не временные или пост-событийные меры. Электронное правительство в умном обществе должно играть новую роль как открытая площадка для сбора разнообразных знаний и мудрости для решения социальных проблем и создания новых ценностей [6].

По мнению Hendrik Scholta, Willem Mertens, Marek Kowalkiewicz, Jörg Becker, перспективы развития электронного правительства с использованием интеллектуальных решений связаны с переходом от концептуальной модели «услуги в одном окне», англ. one-stop-shop (используется единая точка доступа к электронным услугам и информации, предоставляемым различными государственными органами) к модели «услуги без окна», англ. no-stop-shop, где гражданин не должен совершать никаких действий или заполнять какие-либо формы для получения государственных услуг [7]. То есть формируется проактивная модель электронного правительства, характеризующая замену традиционного подхода к его деятельности, когда физическое или юридическое

¹ United Nations e-government survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development. United Nations. New York, 2020. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

лицо должно сначала знать, решать и искать государственные услуги, новым подходом, когда органы государственной и муниципальной власти проактивно, беспрепятственно и точно в срок предоставляют информацию и услуги на основе потребностей, обстоятельств, личных предпочтений, жизненных событий и местоположения физических или юридических лиц [8].

Новые уровни развития цифровых механизмов государственного и муниципального управления связаны в настоящее время с использованием технологий искусственного интеллекта, интернета вещей и формированием умного цифрового правительства. Именно с этими векторами сопряжены актуальные приоритетные направления исследований в области развития цифрового механизма государственного и муниципального управления. Речь идет о создании не фрагментарных решений, а целостных схем внедрения интернета вещей и искусственного интеллекта в системы электронного правительства [9], выработка адекватных политических решений и решений в области кибер-безопасности и т. д.

Под умным правительством понимается формирование набора элементов электронного правительства для обеспечения эффективной деятельности и достижения устойчивости в сложной и неопределенной окружающей среде, включающего: открытость в принятии решений, открытый обмен информацией и ее использование, участие заинтересованных сторон и сотрудничество, а также улучшение государственных операций и услуг за счет использования интеллектуальных технологий, выступающих в качестве фасилитатора инноваций, устойчивости, конкурентоспособности и удобства для жизни [10].

Исследователи в настоящее время говорят о том, что выделяемые ранее стадии развития электронного правительства исчерпали себя, и новые цифровые суперсервисы позволят перейти к умному правительству, как новой стадии развития государственного и муниципального управления [11].

Как уже было отмечено ранее, развитие умного правительства тесно сопряжено с формированием «умных» объектов регулирования, например, умных городов [12]. То есть меняются и сами объекты управления в рамках систем цифровых правительств, что сопряжено с появлением целого комплекса интеллектуальных систем: умных городов, умных территорий умных образовательных систем, умных предприятий и т. д. Другими словами, фиксируется тренд на интеллектуализацию на всех уровнях социально-экономической системы, с одной стороны, только набирающий силу, с другой стороны, характеризующийся высокой скоростью происходящих изменений [13]. В подтверждение данного утверждения можно сказать о том, что, несмотря на новизну концепции умного города уже появилась концепция «Умный город 2.0», в основе которой децентрализованный, ориентированный на людей подход, при котором интеллектуальные технологии используются в качестве инструментов для решения социальных проблем, удовлетворения потребностей жителей и содействия совместному участию в развитии социума.

Таким образом, в настоящее время перспективы развития электронного правительства напрямую сопряжены с общими тенденциями развития цифровой экономики, отражающими проникновение сквозных цифровых технологий во все сферы человеческой жизнедеятельности, формирование интеллектуальных объектов регулирования, использование цифровых данных для повышения эффективности управления на всех уровнях иерархии. Это определяет важность создания технологической, организационно-экономической и институциональной платформы формирования «умного» правительства для использования возможностей и нейтрализации угроз цифровой трансформации общества.

Литература

1. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: «Эксмо», 2016. 285 с.
2. Рифкин Д. Третья промышленная революция: Как горизонтальные взаимодействия меняют энергетику, экономику и мир в целом. М.: Альпина нон-фикшн, 2014. 410 с.
3. Глазьев С.Ю. О формировании идеологии перехода к новому мирохозяйственному укладу // Экономические стратегии. 2020. Т. 22. № 7 (173). С. 46 – 61.
4. Стратегии, инструменты и технологии цифровизации экономики: монография / Южный федеральный университет. – Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2020. 224 с.
5. Yong J.S.L., Koon L.H. E-government: creating conditions for public sector reform/E-government in Asia: enabling innovation in public services in the 21st century, Times media, Singapore, 2003.
6. Sangki J. Vision of future e-government via new e-government maturity model: Based on Korea's e-government practices. Telecommunications Policy. 42. 2018. 860–871.
7. Scholta H., Mertens W., Kowalkiewicz M., Becker J. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. Government Information Quarterly. 36. 2019. 11–26.

8. Linders, D., Liao, C. Z. P., & Wang, C. M. Proactive e-governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan. *Government Information Quarterly*. 2015. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15300046>.
9. Kankanhalli A., Charalabidis Y., Mellouli S. IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*. 36. 2019. 304–309.
10. Chatfield A.T., Reddick C.G. A framework for Internet of Things-enabled smart government: A case of IoT cybersecurity policies and use cases in U.S. federal government. *Government Information Quarterly*. 36. 2019. 346–357.
11. Lemke F., Taveter K., Erlenheim R., Pappel I., Draheim D., & Janssen M. Stage models for moving from E-government to smart government *Communications in Computer and Information Science*. Volume 1135 CCIS, 2020, 152-164.
12. Gil-Garcia J. R., Pardo T. A., & Aldama-Nalda A. Smart cities and smart governments: Using information technologies to address urban challenges. *ACM International Conference Proceeding Series*, 2013. 296-297. doi:10.1145/2479724.2479728
13. Trencher G. Towards the smart city 2.0: Empirical evidence of using smartness as a tool for tackling social challenges. *Technological Forecasting & Social Change*. 142. 2019. 117–128.

Nikitaeva Anastasia Yurievna, Doctor of Science in Economics, Professor, Head of the Department of Information Economics, Southern Federal University (88, Maxim Gorky Str., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: aunikitaeva@sfned.ru

RETROSPECTIVE AND PERSPECTIVE OF THE DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT IN THE DIGITAL ECONOMY

Abstract

The article deals with the issues of e-government development, taking into account the retrospective aspects of its establishment and promising directions of its transformation. It is determined that during the twenty years of development of e-government, there has been a transition from the use of information and communication technologies to improve the existing business processes to a conceptual change in the functioning of government bodies as a result of reengineering the activities of the state apparatus based on digital technologies. The main trends in the long-term development of e-government in the digital economy are the transition from e-government to digital government; the use of e-government capabilities to solve current socio-economic problems and neutralize threats; digital integration of the subject and object of management within smart territories.

Keywords: e-government, digital government, intellectualization of public administration, smart government, smart territory, digital integration, digital economy, sectoral structure of the economy, socio-economic systems.

References

1. SHvab K. CHetvertaya promyshlennaya revolyuciya. M.: «Eksmo», 2016. 285 p.
2. Rifkin D. Tret'ya promyshlennaya revolyuciya: Kak gorizontal'nye vzaimodejstviya menyayut energetiku, ekonomiku i mir v celom. M.: Al'pina non-fikshn, 2014. 410 p.
3. Glaz'ev S.YU. O formirovaniy ideologii perekhoda k novomu mirohozyajstvennomu ukladu // *Ekonomicheskie strategii*. 2020. T. 22. № 7 (173). P. 46 – 61.
4. Strategii, instrumenty i tekhnologii cifrovizacii ekonomiki: monografiya / YUzhnyj federal'nyj universitet. – Taganrog: Izdatel'stvo YUzhnogo federal'nogo universiteta, 2020. 224 p.
5. Yong J.S.L., Koon L.H. E-government: creating conditions for public sector reform/E-government in Asia: enabling innovation in public services in the 21st century, Times media, Singapore, 2003.
6. Sangki J. Vision of future e-government via new e-government maturity model: Based on Korea's e-government practices. *Telecommunications Policy*. 42. 2018. 860–871.
7. Scholta H., Mertens W., Kowalkiewicz M., Becker J. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*. 36. 2019. 11–26.
8. Linders, D., Liao, C. Z. P., & Wang, C. M. Proactive e-governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan. *Government Information Quarterly*. 2015. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15300046>.
9. Kankanhalli A., Charalabidis Y., Mellouli S. IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*. 36. 2019. 304–309.
10. Chatfield A.T., Reddick C.G. A framework for Internet of Things-enabled smart government: A case of IoT cybersecurity policies and use cases in U.S. federal government. *Government Information Quarterly*. 36. 2019. 346–357.
11. Lemke F., Taveter K., Erlenheim R., Pappel I., Draheim D., & Janssen M. Stage models for moving from E-government to smart government *Communications in Computer and Information Science*. Volume 1135 CCIS, 2020, 152-164.
12. Gil-Garcia J. R., Pardo T. A., & Aldama-Nalda A. Smart cities and smart governments: Using information technologies to address urban challenges. *ACM International Conference Proceeding Series*, 2013. 296-297. doi:10.1145/2479724.2479728
13. Trencher G. Towards the smart city 2.0: Empirical evidence of using smartness as a tool for tackling social challenges. *Technological Forecasting & Social Change*. 142. 2019. 117–128.