

УДК 316.422:351/354:004

UDC 316.422:351/354:004

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ

DIGITAL TRANSFORMATION IN STATE MANAGEMENT: ESSENCE AND SPECIFICITY OF REALIZATION

С. В. Хамутовская,
*кандидат социологических наук,
доцент, старший научный сотрудник
Института социологии НАН Беларуси*

S. Khamutouskaya,
*PhD in Sociology, Associate Professor,
Senior Researcher of the Institute of Sociology,
National Academy of Sciences of Belarus*

Поступила в редакцию 14.09.22.

Received on 14.09.22.

В статье содержится анализ различных определений цифровой трансформации. Рассмотрены основные особенности реализации последней в государственном управлении. С учетом мирового опыта выделены наиболее значимые этапы цифровой трансформации государственного управления, включая электронное правительство. Охарактеризованы инструменты, посредством которых возможно обеспечить продуктивное развитие электронного правительства и дальнейшую поддержку его перехода в цифровое (датацентричность, клиентоориентированность, методология «архитектуры организаций»). Определены соответствующие изменения в законодательстве Республики Беларусь в области цифрового развития и вопросах информатизации. Подчеркивается, что при осуществлении цифровой трансформации государственного управления необходимо повышать уровень информированности населения Беларуси о цифровой трансформации; выявлять связанные с ней актуальные социальные потребности индивидов, социальных групп и общностей; повышать квалификацию кадров, задействованных в системе государственного управления.

Ключевые слова: цифровая трансформация, государственное управление, цифровое развитие и вопросы информатизации.

The article contains the analysis of different definitions of digital transformation. It considers the main features of its realization in state management. Considering the world experience the article singles out the most significant stages of digital transformation of state management including electronic government. It characterizes the instruments which make it possible to maintain productive development of electronic government and further support of its digitalization (datacentric, client-centric attitude, methodology of “entities architecture”). The paper identifies the corresponding changes in legislation of the Republic of Belarus in the sphere of digital development and questions of informatization. It is emphasized that on accomplishing the digital transformation of state management it is necessary to increase the level of informing the Belarusian population about the digital transformation; to identify the relevant social needs of disabled people, social groups and communities; to provide further training of the personnel in the system of state management.

Keywords: digital transformation, state management, digital development and informatization questions.

Введение. Государственной программой «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 г. предусмотрена реализация комплексной цифровой трансформации государственного управления с учетом как мировых тенденций, так и развития современных технологий электронного правительства и сервисов на их основе в нашей стране. Одной из главных задач подпрограммы «Цифровое развитие государственного управления» названной программы «по повышению эффективности реализации государственных функций» [1] является создание «цифровой инфраструктуры для осуществления межведомственного информационного взаимодействия, формирования современной системы оказания государственных услуг на принципах проактивности и мультиканаль-

ности их предоставления» [1]. Однако, на взгляд ряда исследователей (к примеру, Е. И. Добролюбовой, В. Н. Южакова, А. А. Ефремова, Е. Н. Клочковой, Э. В. Талапиной и других), зарубежная практика показывает, что цифровую трансформацию государственного управления не следует сводить «только к изменениям при предоставлении госуслуг» [1], больше внимания нужно уделять возможностям «использования цифровых технологий для повышения результативности органов власти» [2, с. 6]. В целом анализ опыта различных государств в рассматриваемой предметной области ориентирует на то, что на характер и эффективность цифровой трансформации государственного управления значимое влияние оказывает то, какой смысл вкладывается в данное поня-

тие, в связи с чем представляется актуальным выявление сущности цифровой трансформации в государственном управлении, ее основных этапов и особенностей реализации. По мнению белорусских авторов С. В. Енина и А. Н. Курбацкого, «цифровая трансформация системы государственного управления занимает особое место, так как от качества государственного управления зависит успех цифровой трансформации всех остальных сфер общества» [4, с. 35].

Основная часть. В национальном стандарте «Цифровая трансформация. Термины и определения», введенном в действие в марте 2021 г., закреплено определение цифровой трансформации как проявления «качественных революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики, в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов и сквозных цифровых процессов» [3]. В вышеописанном определении прослеживаются два ключевых аспекта: 1) наличие связи между цифровой трансформацией и экономическими изменениями; 2) необходимость поиска новых возможностей и направлений общественного развития, связанных с появлением и распространением современных цифровых технологий.

Часть исследователей за основу дефиниции «цифровая трансформация» предпочитают принимать первый аспект. Так, белорусский автор Д. М. Крупский считает вполне обоснованным тезис «о цифровой трансформации как очередном этапе технико-экономического развития цивилизации» [5, с. 31], идеи которого достаточно четко прослеживаются в концепции «Индустрия 4.0» (четвертой промышленной революции), разработанной в 2012 г. Правительством Федеративной Республики Германии. В рамках данной концепции цифровая трансформация рассматривается в контексте развития цифровой экономики и технического реструктурирования традиционных отраслей промышленного сектора с применением новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (Big Data, облачных вычислений и т. п.) [2, с. 15; 5, с. 32].

В свою очередь, в концепции «Общество 5.0» («Суперинтеллектуальное общество»), разработанной правительством Японии при участии ассоциации крупного бизнеса «Кэйданрен», больше внимания уделяется второму аспекту: основным приоритетом вы-

ступает не столько совершенствование промышленности и экономики в целом, сколько выход человеческого общества в результате цифровой трансформации на новый (пятый) этап развития («после первобытного, аграрного, промышленного (индустриального) и информационного (постиндустриального) обществ») посредством преодоления различных барьеров (технологических, правовых, кадровых и др.) [2, с. 15]. В концепции «Общество 5.0» широко представлены возможности оптимизации ресурсов социума, прежде всего, с помощью использования Big Data, Интернета вещей (Internet of Everything, Internet of Things, Industrial Internet of Things), искусственного интеллекта и киберфизических систем. Важной является направленность данной концепции на обеспечение равных возможностей для всех и среды для реализации потенциала каждого гражданина («умные города», «умное сельское хозяйство», электронное обучение и т. п.), что в итоге должно способствовать достижению устойчивого социального и экономического роста общества.

С. В. Енин и А. Н. Курбацкий справедливо отмечают, что в определенный момент технологический прогресс и повсеместное внедрение ИКТ приводят к перерастанию количественных изменений в качественные: ИКТ становятся не «инструментом повышения эффективности традиционных социально-экономических процессов» [4, с. 35], а, прежде всего, «средством реализации общественных процессов на совершенно новых принципах» [4, с. 35]. Перемены происходят как в бизнес-моделях и бизнес-процессах, так и в системе государственного управления. В 2017 г. Государственный совет Франции в его ежегодном исследовании указал на тот факт, что «уберизация общества, экономика-платформа не могут не влиять и на само государство. Так, функция принятия политических решений теперь во многом зависит от консультаций с обществом на базе цифровых платформ, функция охраны порядка широко пользуется платформенными решениями («зелеными номерами», определением потенциально криминогенных зон), развивается предиктивная юстиция» [6, с. 94–97] и т. п.

Цифровая трансформация сквозь призму перехода от электронного правительства к цифровому рассматривается в Рекомендациях Совета Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по стратегиям цифрового правительства (Recom-

mendation of the Council on Digital Government Strategies), принятых 15 июля 2014 г. В данном документе отмечается, что электронное правительство подразумевает использование правительством информации и ИКТ, в частности Интернета, как инструментов повышения эффективности государственного управления. В свою очередь, цифровое правительство ориентировано на применение цифровых технологий как интегрированной части стратегии по модернизации правительства, направленной на получение общественных ценностей. «Общественная ценность означает различные выгоды для общества, которые могут различаться в зависимости от перспективы или субъектов, в том числе: 1) товары или услуги, удовлетворяющие желания граждан и клиентов; 2) выбор производства, соответствующего ожиданиям граждан относительно справедливости, честности, эффективности и действенности; 3) надлежащим образом упорядоченные и продуктивные государственные институты, отражающие желания и предпочтения граждан; 4) справедливость и эффективность распределения; 5) законное использование ресурсов для достижения общественных целей; 6) инновации и адаптируемость к меняющимся предпочтениям и требованиям» [7, р. 6]. При таком подходе подразумевается, что особое значение в рамках цифровой трансформации государственного управления на этапе формирования цифрового правительства (которому предшествовали этап оцифровки различных процессов и этап электронного правительства) уделяется возможностям и качеству взаимодействия различных субъектов (органов государственного управления, бизнеса, граждан и их объединений и др.), их открытости и доверию по отношению друг к другу, а также обязательной ориентации на получение либо изменение общественной ценности как итога такого взаимодействия. Последнее является важнейшим условием цифровой трансформации государственного управления, по мнению экспертов ОЭСР.

Среди российских авторов встречается иная точка зрения. К примеру, исследователи Центра стратегических разработок считают, что цифровая трансформация – это «глубокая реорганизация, реинжиниринг бизнес-процессов с широким применением цифровых инструментов в качестве механизмов исполнения процессов, которая приводит к существенному (в разы) улучшению харак-

теристик процессов (сокращению времени их выполнения, исчезновению целых групп под-процессов, увеличению выхода, сокращению ресурсов, затрачиваемых на выполнение процессов, и т. д.) и/или появлению принципиально новых их качеств и свойств (принятие решений в автоматическом режиме без участия человека и т. д.)» [8, с. 11–12]. В данном определении указывается на наличие необходимости оптимизации соответствующих процессов и экономии ресурсов, а ориентация на создание в результате цифровой трансформации общественных ценностей отсутствует.

Также посредством обращения к анализу перехода от электронного правительства к цифровому рассматривают сущность цифровой трансформации эксперты американской компании Gartner, являющейся одним из ключевых исследователей рынка информационных технологий. Эксперты Gartner разработали так называемую 5-уровневую модель этапов зрелости преобразования электронного правительства в цифровое, которые проходит цифровая трансформация государственного управления.

1. Инициация (электронное правительство): основное внимание сосредоточено на государственных услугах, использование которых носит ограниченный характер на порталах государственных услуг.

2. Развитие (открытое правительство): повышается прозрачность государственного управления, предпринимаются усилия по расширению вовлечения граждан в процесс принятия решений, государственные услуги реализуются через соответствующие цифровые платформы.

3. Определение (датацентричное правительство): процессы и стратегии развития в большей степени ориентируются на открытые данные; часть государственных услуг предоставляется по умолчанию; оказание государственных услуг, помимо прочих, происходит через негосударственные каналы.

4. Управление (полностью цифровое правительство): большинство данных имеют открытый характер, для получения государственных услуг используются различные каналы.

5. Оптимизация (smart-правительство («умное» правительство)): активно развивается роботизация, большинство услуг оказываются автоматически [9; 2, с. 18–20].

При этом часть идей и решений, актуальных для начальных этапов, перестает быть

такowymi для последующих. К примеру, порталы государственных услуг будут терять свою значимость по мере развития цифровых платформ, а идея «государства как платформы» перестанет отвечать потребностям полностью цифровых и smart-правительств, на смену «цифровым посредникам» придут автоматические программы и режимы, включая искусственный интеллект.

Обеспечить продуктивное развитие электронного правительства и дальнейшую поддержку его перехода в цифровое возможно посредством применения ряда инструментов (в определенной степени позаимствованных в бизнесе), наиболее значимыми из которых являются: датацентричность, клиентоориентированность и методология «архитектуры организаций». Датацентричность означает «создание качественного государственного информационного ресурса, обеспечивающего детальные сведения о состоянии социально-экономической системы как основы для оптимизации принятия решений, бизнес-процессов и взаимодействия с клиентами; переход от информационного взаимодействия органов госуправления путем обмена документами к обмену данными» [4, с. 35–36]. Клиентоориентированность предполагает улучшение процессов взаимодействия с клиентами, создание обратной связи для мониторинга запросов населения и качества государственных услуг, учет пользовательского опыта при проектировании последних, повышение уровня их доступности, применение цифровых платформ и т. п. Методология «архитектуры организаций» – системный подход, базирующийся на структурном описании, которое формируется посредством эталонных моделей состояния организаций, в том числе государственных («как есть сейчас», «как будет»). Как правило, используются «следующие типы формализованных эталонных моделей для представления организации в процессе цифровой трансформации: миссия и бизнес-функции организации, структура данных, структура программных приложений, техническая инфраструктура, кибербезопасность, система ключевых показателей эффективности» [4, с. 35–36].

В течение нескольких последних десятилетий в Республике Беларусь в процессе цифровой трансформации государственного управления все более активно применяются вышеназванные инструменты. Однако, как отмечали С. В. Енин и А. Н. Курбацкий,

в нашей стране излишне децентрализованной является «система распределения полномочий по регулированию процессов информатизации между органами госуправления» [4, с. 39], что существенно снижает эффективность осуществления цифровой трансформации на всех уровнях государственного управления. Преодолению данной проблемы в будущем будет способствовать реализация на практике Указа Президента Республики Беларусь «Об органе государственного управления в сфере цифрового развития и вопросах информатизации» от 07 апреля 2022 г. № 136. Согласно указу, выработка «государственной политики в области цифрового развития процессов государственного управления» [10] и координация «внедрения информационных технологий в сфере государственного управления» [10], а также функция информирования населения «о результатах мероприятий в сфере цифрового развития государства и возможностях, предоставляемых вследствие такого развития» [10] возлагается на конкретный орган, а именно на Министерство связи и информатизации. В указе четко определяется компетенция Центра цифрового развития и Центра перспективных исследований, Совета по проектам в сфере цифрового развития.

Кроме того, представляется целесообразным повышать уровень информированности населения Беларуси о цифровой трансформации и выявлять связанные с ней актуальные социальные потребности. К примеру, в процессе анализа результатов мониторинга общественного мнения, проведенного Институтом социологии Национальной академии наук Беларуси (НАН Беларуси) в 2020 г.¹, было установлено, что, по мнению респондентов, электронное правительство должно включать в себя: «возможность для граждан и бизнес-сообщества направлять жалобы и предложения в государственные органы с помощью сайтов (19,2 %); контроль со стороны органов государственного управления за работниками государственного аппарата (18,2 %); видеотрансляцию в Интернет важных мероприятий, проводимых государственными органами (17,7 %); электронный документооборот между государ-

¹ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в июле 2020 г.; объем выборки – 2099 человек; погрешность исследования + (-) 2,1 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна. Здесь и далее в тексте приводится % от опрошенных респондентов.

ственными органами (15,8 %); автоматизацию государственного управления (15,6 %); предоставление государственных услуг гражданам и бизнес-сообществам с помощью сайтов (15,2 %); оснащение государственных органов современной техникой с доступом в Интернет, мобильными технологиями (9,9 %)» [11, с. 50–51]. В свою очередь, 53,2 % опрошенных затруднились ответить на вопрос о том, что должно включать в себя электронное правительство. В определенной степени такая позиция была обусловлена недостаточной информированностью либо отсутствием необходимых знаний об электронном правительстве, а также опыта взаимодействия с органами государственной власти и управления в электронной форме. Так, 65,9 % респондентов указали на то, что они никогда не пользовались услугой электронного обращения в органы государственной власти и управления (посредством их официальных интернет-сайтов, электронной почты и т. п.). Всего 7,7 % опрошенных отметили, что им приходилось пользоваться такими услугами 1–2 раза; 1,5 % – 3–5 раз; 0,7 % – более 5 раз. Еще 23 % населения сказали, что не знают, «что это такое», затруднились ответить [11, с. 51].

Заключение. Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на существующую разницу в подходах к определению цифровой транс-

формации как таковой и цифровой трансформации в государственном управлении, сущность последней связывается преимущественно с изменениями содержательных и процедурных аспектов государственного управления, обусловленными применением современных ИКТ, цифровых технологий и направленными на повышение результативности данного вида управления. Во-вторых, основная особенность цифровой трансформации государственного управления заключается в специфической роли государства и его взаимодействия с гражданами и бизнесом (предоставляет всем без исключения государственные услуги, обеспечивает нормативно-правовую базу и т. д.). Кроме того, именно государство выступает разработчиком соответствующей политики и осуществляет регулирование в сфере цифрового развития в каждой конкретной стране, исходя из национальных интересов и с учетом международного опыта. В-третьих, для успешной реализации различных этапов цифровой трансформации государственного управления необходимо своевременно выявлять социальные потребности населения, развивать цифровую грамотность, цифровые навыки граждан и представителей бизнес-сообществ, повышать квалификацию кадров, задействованных в системе государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Государственной программе «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 2 февр. 2021 г., № 66 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22100066&p1=1>. – Дата доступа: 11.04.2022.
2. Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова [и др.]. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 114 с.
3. Цифровая трансформация. Термины и определения : СТБ 2583-2020. – Введ. 01.03.21 [Электронный ресурс] // Национальная академия наук Беларуси. – Режим доступа: <https://nasb.gov.by/rus/activity/nauchno-metodicheskoe-obespechenie-razvitiya-informatizatsii/>. – Дата доступа: 04.03.2022.
4. Енин, С. В. Мировой опыт формирования цифрового правительства / С. В. Енин, А. Н. Курбацкий // Вестник связи. – 2019. – № 6 (158). – С. 35–39.
5. Крупский, Д. М. О концептуальных подходах к организации цифровой трансформации национальной экономики Беларуси / Д. М. Крупский // Цифровая трансформация. – 2018. – № 2(3). – С. 29–36.

REFERENCES

1. O Gosudarstvennoj programme «Cifrovoe razvitie Belarusi» na 2021–2025 gody [Elektronnyj resurs]: postanovlenie Soveta Ministrov Resp. Belarus', 2 fevr. 2021 g., № 66 // Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. – Rezhim dostupa: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22100066&p1=1>. – Data dostupa: 11.04.2022.
2. Cifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam / E. I. Dobrolyubova [i dr.]. – M. : Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2019. – 114 s.
3. Cifrovaya transformaciya. Terminy i opredeleniya : STB 2583-2020. – Vved. 01.03.21 [Elektronnyj resurs] // Nacional'naya akademiya nauk Belarusi. – Rezhim dostupa: <https://nasb.gov.by/rus/activity/nauchno-metodicheskoe-obespechenie-razvitiya-informatizatsii/>. – Data dostupa: 04.03.2022.
4. Enin, S. V. Mirovoj opyt formirovaniya cifrovogo pravitel'stva / S. V. Enin, A. N. Kurbackij // Vesnik suvyazi. – 2019. – № 6 (158). – S. 35–39.
5. Krupskij, D. M. O konceptual'nyh podhodah k organizacii cifrovoj transformacii nacional'noj ekonomiki Belarusi / D. M. Krupskij // Cifrovaya transformaciya. – 2018. – № 2(3). – S. 29–36.

6. Conseil d'Etat. Etude annuelle 2017. Puisse publique et plateformes numeriques: accompagner l'uberisation. Paris, 2017.
 7. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. – Дата доступа: 25.05.2022.
 8. Государство как платформа / М. Петров [и др.]. – М. : Центр стратегических разработок, 2018. – 52 с.
 9. Level of Digital Government Maturity [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity>. – Дата доступа: 25.05.2022.
 10. Об органе государственного управления в сфере цифрового развития и вопросах информатизации (Извлечение) [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 07 апр. 2022 г., № 136 // Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://president.gov.by/bucket/assets/uploads/documents/2022/136uk.pdf>. – Дата доступа: 23.05.2022.
 11. *Хамутовская, С. В.* Электронное правительство в Республике Беларусь: уровень развития и особенности общественного восприятия / С. В. Хамутовская // Весці БДПУ. Серыя 2. Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – 2021. – № 3. – С. 48–53.
6. Conseil d'Etat. Etude annuelle 2017. Puisse publique et plateformes numeriques: accompagner l'uberisation. Paris, 2017.
 7. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. – Data dostupa: 25.05.2022.
 8. Gosudarstvo kak platforma / M. Petrov [i dr.]. – M. : Centr strategicheskikh razrabotok, 2018. – 52 s.
 9. Level of Digital Government Maturity [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-levels-of-digital-government-maturity>. – Data dostupa: 25.05.2022.
 10. Ob organe gosudarstvennogo upravleniya v sfere cifrovogo razvitiya i voprosah informatizacii (Izvlechenie) [Elektronnyj resurs]: Ukaz Prezidenta Resp. Belarus', 07 apr. 2022 g., № 136 // Oficial'nyj Internet-portal Prezidenta Respubliki Belarus'. – Rezhim dostupa: <https://president.gov.by/bucket/assets/uploads/documents/2022/136uk.pdf>. – Data dostupa: 23.05.2022.
 11. *Hamutovskaya, S. V.* Elektronnoe pravitel'stvo v Respublike Belarus': uroven' razvitiya i osobennosti obshchestvennogo vospriyatiya / S. V. Hamutovskaya // Vesci BDPU. Seryya 2. Gistoryya. Filasofiya. Palitalogiya. Sacyyalogiya. Ekanomika. Kul'turalogiya. – 2021. – № 3. – S. 48–53.