

Проблемы управления: теория и практика
Administrative problems: theory and practice

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-7-23

**Анализ отечественного и зарубежного опыта проектного управления в сфере
реализации концепции электронного правительства**

Кулькаев Григорий Александрович

Магистр, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: kulkaev_g@spbstu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4281-3994](#)

Мозалева Наталья Игоревна

Специалист, АО «Лазерные Системы», Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: natamozaleva@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5999-8102](#)

Леонтьев Дмитрий Николаевич

Кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: alain2000@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9932-8166](#)

ORCID ID: [0000-0002-4457-735X](#)

Аннотация

Государственное управление, как и любой другой процесс, претерпевает ряд изменений сегодня в условиях, когда внешняя среда управления становится более изменчивой. В таких условиях субъекту управления необходимо проявлять высокую степень гибкости, восприимчивости и умения корректировки и стабилизации ситуации. Государственному управлению как процессу, характеризующемуся высоким уровнем бюрократизации, централизации власти и строгой иерархичности, крайне сложно маневрировать и адаптировать методы, инструменты, а также цели и задачи в таких условиях. Однако сегодня можно наблюдать актуализацию такого вида управления, как проектное, не только в коммерческой отрасли, но и в рамках реализации государственных функций. В данной статье поднимается вопрос эффективности проектного управления в рамках цифровизации государственного управления России и иностранных государств. В ходе анализа отечественного и зарубежного опыта проводится сравнение проектной документации, результатов реализации, а также особенностей выполнения проектов. В статье проведен анализ эффективности государственных затрат на цифровизацию публичной власти. Данный анализ позволил оценить финансовую деятельность каждого исследуемого государства по сравнению с полученным социальным эффектом. Исследование позволило выделить в одну категорию успешный опыт реализации концепции электронного правительства, включающий грамотное планирование деятельности, правильную расстановку приоритетов реализации и осуществление рациональных мер государственной поддержки, в другую же категорию можно выделить неудачный опыт как России, так и других стран в функционировании электронного правительства. В заключении статьи представлены рекомендации, сформированные на основе проделанного анализа и методом бенчмаркинга, которые поспособствуют увеличению темпов развития цифровой государственной среды в России.

Ключевые слова

Электронное правительство, проектное управление, бенчмаркинг, государственное управление, социальный эффект.

**Analysis of Domestic and Foreign Experience of Project Management
in the E-Government Concept Implementation**

Grigory A. Kulkaev

Master's degree student, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: kulkaev_g@spbstu.ru

Natalia I. Mozaleva

Specialist, JSC "Laser Systems", Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: natamozaleva@mail.ru

Dmitry N. Leontiev

PhD, Associate Professor, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: alain2000@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-4457-735X](#)

Abstract

Public administration, like any other process, is undergoing a number of changes today in conditions when the external management environment is becoming more volatile. In such conditions, the subject of management needs to show a high degree of flexibility, sensitivity and ability to adjust and stabilize the situation. Public administration, as a process characterized by a high level of bureaucratization, centralization of power and strict hierarchy, is extremely difficult to maneuver and adapt methods, tools, as well

as goals and objectives in such conditions. However, today it is possible to observe the actualization of such a type of management as project management, not only in the commercial industry, but also within the framework of state functions implementation. This article raises the issue of the effectiveness of project management in the framework of digitalization of public administration in Russia and foreign countries. In the course of the analysis of domestic and foreign experience, a comparison of project documentation, implementation results, as well as features of project execution is carried out. The article analyzes the effectiveness of government spending on digitalization of public power. This analysis made it possible to evaluate the financial activity of each state under study in comparison with the resulting social effect. This research allowed us to single out in one category the successful experience of implementing the concept of e-government, including competent planning of activities, correct prioritization of implementation and implementation of rational measures of state support; in another category we can single out the unsuccessful experience of both Russia and other countries in the functioning of e-government. In conclusion, the article presents recommendations formed based on the analysis done and the method of benchmarking, which will contribute to increasing the pace of development of the digital state environment in Russia.

Keywords

E-government, project management, benchmarking, public administration, social effect.

Введение

В условиях постоянной изменчивости как внешней, так и внутренней среды часто поднимается вопрос эффективного управления процессами, то есть такой модели и принципов управления, которые могли бы подстраиваться под новые условия, задачи и цели. Государственное управление не является исключением в данном случае. В условиях высокой степени бюрократии, централизации власти, ее единоначалия (со стороны государственного аппарата) и в условиях частой перемены мировых тенденций, изменчивости потребности граждан (со стороны внешней среды) важным вопросом является эффективность расходования бюджетных денежных средств, ведь ожидаемый результат, который финансируется за счет государственных средств сегодня, через год может не быть таким важным.

В ответ на такие вызовы внешней среды за последние годы сформировалась и устойчиво закрепилась модель проектного управления. Особенностью данного метода, в отличие от традиционных, является своевременная маневренность управляющего субъекта в планировании, формировании целей и задач, а также в объемах финансирования [Sultanova et al. 2021]. Примерами проектного государственного управления в современной российской действительности являются государственные, федеральные целевые, региональные программы, национальные проекты.

В данной статье предлагается проанализировать отечественный и зарубежный опыт проектного управления в рамках реализации концепции электронного правительства. Электронное правительство как инновационная модель государственного управления является отличной областью для анализа результатов, инструментов и методов проектного управления, так как при реализации концепции часто меняются приоритеты государства: от формирования системы межведомственного взаимодействия до автоматизации процессов выполнения государственных функций.

Таким образом, целью проводимого исследования является анализ зарубежного и отечественного опыта проектного государственного управления для реализации концепции электронного правительства. Для реализации поставленной цели необходимо:

- 1) описать концепцию электронного правительства;
- 2) провести анализ российского опыта проектного управления в рамках исследуемой сферы;
- 3) проанализировать передовой опыт зарубежных стран в сфере проектного управления;

- 4) провести расчет эффективности управления по исследуемым государствам;
- 5) сформировать ряд рекомендаций, нацеленных на совершенствование процесса управления в рамках реализации концепции электронного правительства.

Методы исследования включают описание, статистический анализ, метод сравнения.

Актуальность темы обусловлена общемировой тенденцией к цифровизации государственного управления, а также значимостью вопроса эффективного государственного управления и рационального расходования бюджетных денежных средств.

Новизна исследования заключается в анализе опыта проектного управления, формировании теоретической и методологической базы, а также проведении расчетов эффективности инвестиций в область цифровизации государственного управления.

Характеристика концепции электронного правительства

Для понимания концепции электронного правительства введем два термина.

Электронное правительство (ЭП) — новая модель взаимодействия государства, граждан и бизнеса с минимизацией личного контакта.

Экосистема электронного правительства — совокупность организационных, нормативно-правовых и управленческих норм и принципов, направленных на упрощение взаимодействия органов власти, населения и бизнеса за счет вовлечения цифровых технологий в процесс [Солодовник, Яковлев 2019].

Таким образом, концепция электронного правительства состоит из следующих базовых компонентов: наличие специфичных принципов (открытость, актуальность данных и т.д.), профильное нормативно-правовое обеспечение, функционирование инновационно-информационных технологий в процессе государственного управления, высокая степень лояльности и грамотности населения [Груднов 2020].

Среди этапов формирования в основном выделяют:

- 1) формирование информационных порталов государственного управления;
- 2) создание каналов связи государство — население, государство — бизнес и государство — государство;
- 3) автоматизацию процесса предоставления государственных услуг;
- 4) обеспечение работы государственных центров обработки данных;
- 5) внедрение системы анализа больших данных для прогнозирования и планирования развития;
- 6) постепенную передачу полномочий нейросети для принятия решений по простым вопросам.

В конечном варианте электронное правительство призвано максимально упростить процесс государственного управления, взаимодействия населения с органами публичной власти, анализа текущей обстановки, планирования, прогнозирования и т.д.

Существует 4 вида (модели) реализации концепции [Акаткин, Ясиновская 2018].

Континентально-европейская модель. Такая модель реализована в странах Евросоюза (например, в Германии, Франции, Испании). Безусловно, электронное правительство в каждом из этих государств уникально, однако есть общие положения. Это связано с наличием надгосударственных институтов — ООН, ЕС; отсюда и сформировано единое информационное

и правовое пространство. Электронное правительство каждой страны обязано строго соответствовать требованиям Европарламента, а их главное предписание — ЭП должно работать на благо граждан-пользователей.

Англо-американская модель. Данная модель успешно реализуется в Соединенных Штатах Америки, Великобритании и Канаде. Главным отличием этой модели от других является создание информационных супермагистралей, которые способствуют разграничению электронного правительства на ветви для граждан, бизнеса и государственных служащих. Основная цель ЭП — упрощение работы сотрудников государственных органов. Однако, помимо этой миссии, у модели есть и другие приоритеты: расширение спектра предоставляемых государственных услуг и упрощение процесса их получения, вовлечение граждан в дела государственной важности и более широкое и подробное информирование о проделанной государством работе.

Азиатская модель — самая отличная от всех. Руководство стран не делает приоритетным развитием ЭП для граждан или чиновников. С учетом азиатских традиций и взглядов понятно, что электронное правительство должно работать во благо тех, для кого оно было разработано. А вот внедрение новых технологий в этой сфере — главная преследуемая цель азиатских стран, выполнение которой позволит им сохранять за собой статус самых инновационных государств.

Российская модель — самая молодая из всех представленных. Целью ЭП, по данной модели, является повышение эффективности государственного управления, функционирования экономики и открытие информации для граждан. На сегодняшний день пока сложно четко сформулировать принципы российской модели, ведь концепция электронного правительства в РФ находится еще на стадии реализации и подвергается постоянным корректировкам и изменениям. Но одно можно сказать точно: развитие ЭП в стране происходит достаточно быстро и эффективно, уже сегодня электронно предоставляется достаточно большой спектр государственных и муниципальных услуг, а у сотрудников органов власти упростилась работа из-за перехода от бумажного документооборота к цифровому.

В итоге электронное правительство — это полноценная модель и совокупность механизмов, принципов и инструментов управления с использованием результатов информационно-технологической деятельности в целях упрощения самого процесса управления, минимизации субъективных факторов в процессе принятия решений, а также минимизации расходов [Давиденко 2020]. Из-за сложности экосистемы формирование электронного правительства должно происходить разносторонне и комплексно, обязательно с учетом потребностей и готовности населения к использованию новых технологий.

Отечественный опыт реализации концепции электронного правительства

Первым примером проектного управления в сфере внедрения информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов власти является реализация федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010)»¹. Основной целью реализации данной программы являлась цифровизация процесса предоставления государственных и муниципальных услуг, а также уменьшение разрыва в сфере информатизации различных государственных ведомств.

Среди задач программы ключевыми можно назвать создание информационного портала государственных и муниципальных услуг, методическое обеспечение процесса цифровизации (разработка профильных концепций и системных проектов) и развитие телекоммуникационной инфраструктуры в целях повышения открытости деятельности органов публичной власти.

¹ Федеральная целевая программа «Электронная Россия» // ФЦП [Электронный ресурс]. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2010/134> (дата обращения: 24.03.2022).

Реализация федеральной целевой программы завершилась в 2010 году полным крахом. Ведущие эксперты заключили, что полученные результаты не принесли нужных изменений в системе, так как большинство ключевых показателей остались недостигнутыми. Кроме того, из первоначально выделенных 77 млрд руб. были израсходованы только 20,8 млрд руб. В 2011 г. Генеральная прокуратура РФ заявила о выявлении факта хищения бюджетных средств в особо крупных размерах в рамках реализации федеральной целевой программы.

Несмотря на провальный первый пример проектного управления в сфере цифровизации публичной власти, в период реализации данной программы были разработаны следующие концепции:

- 1) концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года². В данной концепции описаны преимущества информатизации органов власти, определены основные цели и задачи процесса, а также разработан план ожидаемых изменений в различных сферах деятельности ведомств;
- 2) концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года³. Суть данной концепции сводится к созданию и функционированию единого информационного ресурсного портала, который являлся бы базовым для различных сервисов электронного правительства. В рамках этого документа впервые также упомянута значимость обеспечения информационной безопасности.

Следующим шагом на федеральном уровне в рамках проектного управления на пути к созданию электронного правительства является реализация государственной программы «Информационное общество (2012–2030)»⁴. Данная программа была разработана в целях повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Она включает в себя четыре подпрограммы:

- 1) «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»;
- 2) «Информационная среда»;
- 3) «Безопасность в информационном обществе»;
- 4) «Информационное государство».

Первые три подпрограммы направлены на обеспечение граждан Российской Федерации устойчивой связью, доступом в Интернет, а также на обеспечение цифровой безопасности данных населения. В четвертой же подпрограмме говорится о реализации проекта электронного правительства.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р «Об одобрении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и утверждении плана мероприятий по реализации Концепции» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/187388/> (дата обращения: 24.03.2022).

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р «Об одобрении Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902100691> (дата обращения: 24.03.2022).

⁴ Постановление правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (дата обращения: 24.03.2022).

Согласно соответствующему документу, целью электронного правительства является обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых в электронной форме, в том числе предоставление гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализация функций), а также повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов публичной власти, граждан и бизнеса на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий. Среди задач здесь выделяют:

- 1) совершенствование механизма предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 2) повышение показателя открытости государства;
- 3) обеспечение удобства граждан при использовании государственных и муниципальных информационных порталов;
- 4) разработку стандартов качества, улучшение межведомственного взаимодействия.

В целом государственная программа хорошо проработана, она соответствует всем требованиям, указанным в Постановлении Правительства⁵. Исходя из целей и задач программы, можно определить направленность деятельности электронного правительства в России: основной акцент делается на повышении качества жизни населения.

В 2019 г. на фоне внушительных успехов по результатам реализации программы было решено продлить ее действие до 2024 г., а в 2022 г. — до 2030 г., финансирование было увеличено с 839 млрд руб. до 2 триллионов рублей. Среди самых успешных результатов на 2020 г. Правительство РФ выделило масштабное внедрение информационных технологий в жизнь общества, значительное упрощение взаимодействия граждан и бизнеса с органами власти, повышение эффективности деятельности органов власти за счет создания условий для открытого мониторинга и контроля, повышение уровня цифровой грамотности населения.

Несмотря на явный успех реализации, государственная программа «Информационное общество» в 2021 г. претерпела ряд изменений. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1922 от 09.11.2021⁶ были исключены паспорта самой программы и ее подпрограмм, большая часть приложений, текстовые разделы были переформулированы под действующие условия распространения COVID-19. На сегодняшний день государственная программа содержит информацию о правилах предоставления субсидий регионам России для построения индивидуальных траекторий цифровизации деятельности региональных органов власти.

В период реализации этой государственной программы Министерством цифрового развития, связи и коммуникации также был разработан Системный проект электронного правительства Российской Федерации⁷. В данном документе прописаны основные цели, задачи, принципы, требования и направления развития электронного правительства, однако с более практической точки зрения. Основные положения этого проекта довольно подробно описывают

⁵ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902228825> (дата обращения: 24.03.2022).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.11.2021 № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111120013> (дата обращения: 24.03.2022).

⁷ Системный проект электронного правительства Российской Федерации // D-Russia [Электронный ресурс]. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/10/sp_egov_aug_2016.pdf (дата обращения: 24.03.2022).

перспективы развития электронного правительства, открыто подчеркиваются проблемы, препятствующие прогрессу, а также обозначены конкретные действия по преодолению этих проблем.

Системный проект направлен на развитие информационного общества в Российской Федерации и предназначен для формирования государственной политики в сфере повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий. Среди основных направлений проекта Минкомсвязи выделяют:

- 1) разработку нормативно-правовой базы;
- 2) разработку технической документационной базы (руководства, инструкции по использованию элементов электронного правительства);
- 3) создание отдельных компонентов электронного правительства. Яркими действующими примерами таких компонентов являются Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), Российская общественная инициатива (РОИ);
- 4) разработку эффективной системы мониторинга за функционированием электронного правительства и минимизацию участия частных компаний в данном процессе.

Самым последним проектом на федеральном уровне является национальный проект «Цифровая экономика (2019–2024)»⁸, в рамках которого реализуется инициатива «Цифровое государственное управление». Национальный проект нацелен на повышение качества жизни и степени национальной безопасности за счет ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу. А в рамках реализуемой инициативы приоритетными направлениями являются аспекты функционирования концепции «умного города». Из недавних результатов можно отметить перевод в онлайн автопроцедур, процесса поступления в учебные заведения, также стоит выделить перевод 95% государственных и муниципальных услуг в дистанционный формат. В дальнейшем планируется «оцифровать» процесс управления территориями.

Помимо федерального уровня, в Российской Федерации активно внедряется практика увеличения доли участия субъектов в процессе информатизации государственного управления. В регионах России сегодня реализуется большинство государственных программ и национальных проектов, а также разрабатываются и внедряются индивидуальные региональные программы и проекты, однако не во всех субъектах РФ. Например, в Санкт-Петербурге отсутствуют какие-либо программы и проекты в сфере цифровизации государственного управления. Единственный документ, регламентирующий данный процесс в регионе, — Концепция информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года⁹. В целях данной концепции указывается повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти города и улучшение качества жизни

⁸ Национальный проект «Цифровая экономика» // Национальные проекты России [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika> (дата обращения: 24.03.2022).

⁹ Распоряжение правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2017 года № 21-рп «Об утверждении Концепции информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456057575> (дата обращения: 24.03.2022).

населения за счет внедрения информационных технологий. Однако, основываясь на указанных там же задачах, можно заключить, что Концепция нацелена только на «цифровую реформу» региональных органов власти. Несмотря на это, в дальнейшем текстовом описании достаточно часто встречаются мероприятия, направленные на преобразование Санкт-Петербурга в «умный город». Здесь можно выделить систему взаимодействия граждан и бизнеса через ЕПГУ, создание электронных карточек здоровья пациентов города, цифровизация транспортной сферы и т.д.

Развитие документов проектного управления на федеральном уровне во временном срезе представлено на Рисунке 1.

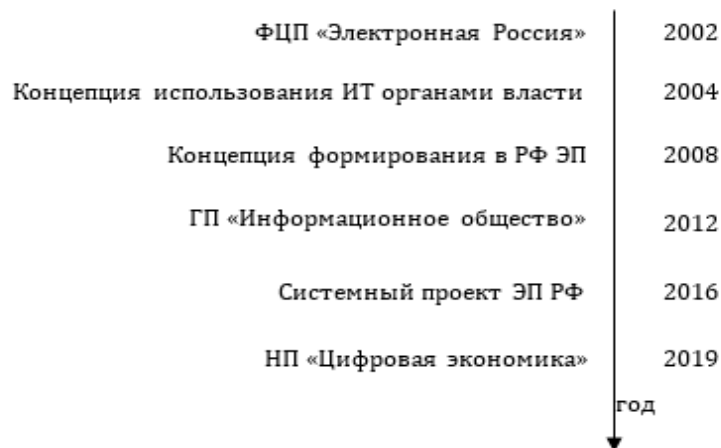


Рисунок 1. Последовательность развития документов проектного управления федерального уровня¹⁰

Таким образом, спустя 20 лет опыта внедрения проектного управления в сфере цифровизации российской публичной власти можно наблюдать разносторонние изменения как в лучшую сторону, так и в худшую. Самый первый крупный проект не принес ожидаемых результатов, поэтому было принято решение о его закрытии. Следующий проект в виде государственной программы имел большой успех, поэтому и получил дальнейшее развитие за рамками первоначальных сроков и увеличение финансирования. Несмотря на это, в связи со сложной эпидемиологической ситуацией в стране было принято решение о преобразовании программы с повышением степени участия регионов. Последний и пока самый успешный проект — национальный проект «Цифровая экономика», результатами которого является активное и ускоренное внедрение инновационных информационных технологий в процессы выполнения государственных функций, управления территорий и взаимодействия населения с органами власти.

Зарубежный опыт реализации концепции электронного правительства

Для анализа зарубежного опыта было выбрано три зарубежных государства, на территории которых реализуются концепции ЭП по разным моделям: США (англо-американская модель), Германия (континентально-европейская модель), Китай (азиатская модель).

В рамках этого раздела будет представлена краткая историческая справка формирования электронного правительства в каждой стране, проведен анализ нормативно-правовой базы и выявлены особенности функционирования и приоритеты дальнейшего развития.

¹⁰ Составлено авторами.

Соединенные Штаты Америки.

США были первой страной, задумавшейся о концепции электронного правительства. Первые идеи об ЭП появились в конце 1980-х гг. в рамках реформирования системы государственного управления. Толчком для дальнейшего бурного развития стало создание первого официального сайта Президента в 1993 г. После этого каждый государственный орган начал формирование своего личного сайта, они способствовали повышению просвещенности населения о деятельности государственных структур и увеличению степени открытости для граждан. Позже у каждого органа власти появилась электронная почта, способствовавшая развитию электронного документооборота.

С приходом к власти Барака Обамы в 2008 г. развитие электронного правительства началось с новыми силами. Именно Б. Обама является основоположником действующей сейчас в стране модели Government 2.0, которую успешно применяют и другие государства [Mukhoryanova et al. 2016]. С этого момента ЭП все глубже внедрялось в жизнь общества и работу государства: разрабатывались приложения, новые формы взаимодействия, все больше средств вкладывалось в развитие концепции.

При этом система электронного правительства до сих пор совершенствуется. Основные перспективы развития, сформированные Баракком Обамой, были нацелены на открытость системы государственного управления, а именно: правительство должно быть открытым, сотрудничающим и партисипативным (партисипативность — принцип государственного управления, основанный на участии граждан в решении государственных вопросов). Бывший президент обозначил также необходимость разработки смарт-карт — документа, имеющего чип или штрих-код, которые хранят паспортные данные гражданина, его налоговые, пенсионные и медицинские документы, также такую карту можно использовать как банковскую или проездной билет.

Несмотря на постоянные новшества в сфере ЭП, нормативно-правовая база США в этой сфере довольно старая: Закон «О безбумажном документообороте и свободе информации» от 1995 г., Закон Клинджера-Коэна «О реформе использования информационных технологий», Указы Президента в период 2008–2016 гг., нацеленные на присвоение концепции ЭП статуса национальной важности, и самый главный правовой акт — Закон «Об электронном правительстве» от 2002 года. Система этих нормативных документов определила довольно четко теоретические основы ЭП, были разграничены полномочия государственных органов в ходе реализации реформы, установлена ответственность и формы взаимодействия: государство — гражданин, государство — бизнес, государство — государство.

Из особенностей реализации концепции можно выделить наличие профильного органа, ответственного только за развитие ЭП, — Управление по электронному правительству и информационным технологиям при Президенте США; наличие только двух проектов федерального уровня от 2008 г., позволивших сформировать полноценное электронное правительство [Verphkhvia 2022].

Первый проект — e-Authentication — был нацелен на повышение лояльности населения к функционированию отдельных подсистем электронного правительства. Повышать лояльность населения планировалось за счет пропаганды информации о безопасности информации, хранящейся на государственных порталах. Были популяризованы системы двойной аутентификации пользователей, внедрение в данный процесс биометрических данных, развитие платформы электронной подписи и т. д.

Второй проект — e-Government — реализовывался параллельно. Проект преследовал две крупные цели: создание единой «архитектуры» электронного правительства и формирование системы сбора и обработки данных. В рамках первой цели выдвигались такие задачи, как формирование единой платформы электронного правительства, включение в эту платформу порталов отдельных ведомств, соответствие каждого сайта единым унифицированным требованиям для упрощения поиска информации. В рамках второй цели планировалось создать федеральные центры обработки данных (ЦОД), внедрить системы анализа больших данных для прогнозирования развития государства, а также обеспечить безопасность хранящихся данных [Дрожжинов и др. 2017].

Данные проекты являются основополагающими при формировании электронного правительства в США. Сроки их реализации за счет большого объема финансирования были значительно сокращены и составили всего два года. Сегодня же ведущая роль в формировании электронного правительства в США перешла от федерального уровня к региональному.

Федеративная Республика Германия.

История электронного правительства в Германии началась в 1998 г. после опубликования правительством страны доктрины «Прогресс и обновление — путь Германии в XXI век». В доктрине отмечалась необходимость внедрения новых информационных технологий в государственное управление и модернизация процесса. На разработку только организационных моментов правительству страны потребовалось два года, а реализация самой идеи заняла три года, из бюджета было выделено свыше 60 млн евро. За это время главным прорывом стало упрощение налоговых процедур, а именно подачи декларации в соответствующие органы.

В 2003 г. была разработана программа BundOnline 2005, в которой были обозначены приоритеты развития ЭП, которых необходимо было достигнуть за три года. Среди таких приоритетов можно выделить создание общей базы данных граждан для ускорения идентификации информации, объединение всех государственных и муниципальных услуг в одном портале, создание смарт-карты и прочее. Несмотря на изначальный позитивный настрой и активную позицию, достичь значимых результатов проекта не удалось.

Основными перспективами развития для страны до сих пор остаются расширение спектра предоставления государственных услуг; формирование единого информационного пространства (сейчас его нет совсем), увеличение доли сотрудников в органах, пользующихся электронным документооборотом, развитие смарт-карт (сегодня смарт-карты находятся на стадии разработки и доступны к использованию только чиновникам в тестовом режиме) [Белов 2022].

Деятельность электронного правительства в государствах Европы регламентируется межправительственными актами (нормативными документами ЕС). Среди них: Министерская декларация об электронном правительстве от 2009 года, План действий i2010, программы развития IDABS и ISA. В этих документах закреплены организационные основы деятельности ЭП в странах Евросоюза: цели электронного правительства, принципы и формы взаимодействия, ответственность и т.д.

Программа IDABS нацелена на формирование как единой нормативно-правовой базы на территории всего Евросоюза, так и унифицированных правовых актов в странах ЕС в сфере цифровизации государственного управления. Помимо правовой базы, также планировалось сформировать организационно-техническую документацию: различные стандарты, инструкции и т.д. В рамках проекта ISA должны были внедрить такие инновационные технологии, которые бы позволили в значительной мере упростить взаимодействие бизнеса, граждан и государства. В планах реализации намечалось создание каналов обратной связи на информационных

платформах, мобильных приложениях, а также внедрение системы самостоятельного мониторинга за благоустройством территорий. Инициатива i2010 имеет максимально общий характер и описывает эталонную модель функционирования подсистем электронного правительства, включая различные концепции [Hanson et al. 2021].

Несмотря на такое количество масштабных проектов, реализовать в полной мере каждый все же не удалось. На сегодняшний день реализация этих проектов остановлена, а новые государственные проекты не разрабатываются. В условиях усиления интеграционных процессов ЕС решающая роль в формировании электронного правительства перешла на межправительственный уровень [Mukhoryanova et al. 2016].

Говоря об особенностях немецкого ЭП, можно выделить максимально простой способ подачи электронной налоговой декларации, разобщенность информационных порталов федерального, государственного и местного уровня, успешное внедрение систем анализа больших данных и интеграцию с информационным пространством Евросоюза.

Китайская Народная Республика.

Об электронном правительстве в Китае задумывались еще в 1990 г. Однако первые значительные результаты были достигнуты в 1998 г, когда с помощью введения в действие электронного документооборота было выявлено почти 14 тысяч нарушений в таможенных декларациях. Позже, в 1999 г., стартовал проект Government Online, который за пару лет разросся до невообразимых масштабов. Всего за три года количество официальных сайтов государственных структур увеличилось в 37 раз. Основным уклоном являлось преобразование работы судов за счет повышения степени открытости и прозрачности их работы [Ваславский, Габуев 2017]. Создав огромные базы данных о гражданах и начав информировать посредством информационных порталов всю страну о происходящих судебных делах, руководство КНР смогло достичь поставленной цели.

С 2007 г. большого внимания в сфере цифровизации государственного управления заслужила борьба с преступностью. Были разработаны программы, и установлены камеры в крупных городах для идентификации по внешности людей, находящихся в розыске. С 2010 г. руководство страны посчитало нужным развивать ЭП в сфере взаимодействия с иностранными гражданами, чтобы им было легче декларировать ввозимые и вывозимые товары, а также оформлять необходимые миграционные документы [Suardi 2021].

Перспективами для развития ЭП в КНР являются ликвидация информационно-технологической безграмотности населения, дальнейшее улучшение программного обеспечения и приложений, расширение масштабов информационного пространства.

В Китае нет профильного закона, который бы регулировал деятельность электронного правительства, но есть правовые акты, косвенно касающиеся этого: Закон об электронно-цифровой подписи от 2004 года (легализует применение такого вида подписи на территории страны и отменяет старый запрещающий закон), Закон о кибербезопасности от 2016 года (устанавливает ответственность государственных служащих за разглашение тайной информации об ЭП) и Закон об электронной торговле от 2019 года (допускает электронное проведение государственных закупок).

Проект Government Online реализуется и по сей день. Общее финансирование за все время превысило 150 млрд долларов США. Отличительными результатами реализации программы являются ликвидация цифровой безграмотности среди государственных служащих, повышение уровня доверия населения к деятельности государства, снижение уровня преступности за счет видеонаблюдения и идентификации граждан.

Сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта в сфере проектного управления в рамках цифровизации государственного управления представлен в Таблице 1.

Таблица 1. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта проектного управления в сфере цифровизации государственной власти¹¹

Страна	Название проектов	Общее финансирование	Особенности реализации
Россия	ФЦП «Электронная Россия» ГП «Информационное общество» НП «Цифровая экономика»	Около 4,2 трлн руб.	Разработка нормативно-правовой базы. Внутренние успехи в сфере предоставления государственных услуг.
США	e-Authentification e-Government	Свыше 100 млрд долл. США	Создание профильного ведомства. Внедрение системы анализа больших данных в государственное управление.
ФРГ	i2010 IDABS ISA	Более 60 млрд евро	Упрощение документооборота в налоговой сфере. Несовместимость платформ разных уровней власти.
КНР	Government Online	Свыше 150 млрд долл. США	Ликвидация цифровой безграмотности. Снижение уровня преступности.

Таким образом, можно заключить, что опыт России в сфере реализации концепции электронного правительства по качеству не уступает зарубежным партнерам. Однако стоит отметить, что полученные результаты в России не являются пределом и иностранный опыт можно использовать, чтобы применить лучшие технологии и методы в целях достижения поставленной цели.

Расчет эффективности инвестирования в сферу электронного правительства

В рамках данного исследования предлагается внедрить в работу оценку эффективности финансовой деятельности государства в сфере электронного правительства.

Предложенный метод нацелен на оценку эффективности вкладываемых государством денежных средств в реализацию концепции электронного правительства. Особенностью является учет только качественных, а не количественных показателей.

Основу методики составляет Индекс эффективности инвестиций в развитие электронного правительства (Efficiency index of investments in the development of e-government — EIIDEG), разработанный авторами. Данный индекс рассчитывается из отношения социального эффекта к доле затрат государства на ЭП:

$$EIIDEG = \frac{SE}{C}, \quad (1)$$

где SE — социальный эффект, рассчитываемый как отношение количества обращений, поданных через порталы электронного правительства, к общему числу населения страны; C — доля затрат, рассчитываемая как отношение затрат государства на развитие электронного правительства к общим затратам.

¹¹ Составлено авторами.

Под социальным эффектом стоит понимать результат изменений в обществе, который нельзя выразить в материальном или денежном эквивалентах.

Таким образом, при составлении рейтинга лидерами по Индексу EIIDEG будут те государства, у которых значение индекса наибольшее, то есть социальный эффект стремится к максимуму, а доля затрат — к минимуму. Стоит учесть, что допустимое минимальное значение Индекса — 0 пунктов, а максимальное не ограничено.

Используя данные из Таблицы 2, можно провести расчеты по предложенной методике, определить значение Индекса EIIDEG и сравнить полученные результаты, распределив государства по рейтингу (Таблица 3).

Таблица 2. Исходные данные для расчета Индекса EIIDEG¹²

Показатель	США	ФРГ	КНР	РФ
Затраты на ЭП в 2020 году, млрд долларов США	76,95	23,312	98,428	4,063
Общие расходы государства за 2020 год, млрд долларов США	3078	861,9	2460,7	307,2
Доля затрат на ЭП от общих расходов	0,025	0,027	0,04	0,0132
Количество электронных обращений в 2020 году, млн шт.	187	150	178	208
Численность населения на конец 2020 года, млн чел.	329,48	83,24	1410,93	144,10
Социальный эффект	0,568	1,8	0,126	1,443

Результаты расчетов Индекса EIIDEG представлены в Таблице 3.

Таблица 3. Рейтинг стран по Индексу эффективности инвестиций в развитие электронного правительства¹³

Страна	Индекс EIIDEG	Место в рейтинге исследуемых стран
США	22,72	3
ФРГ	66,67	2
КНР	3,15	4
РФ	111	1

Из данной таблицы видно, что явным лидером по расчету EIIDEG является Российская Федерация. Германия и США занимают средние позиции с большим разрывом по значению индекса. Китай же показывает низкую эффективность государственного инвестирования в отрасль цифровизации государственной власти.

Для более глубокого и точного анализа полученных результатов предлагается рассмотреть Рисунок 2, в котором в виде гистограммы визуализировано сравнение значения компонентов EIIDEG.

¹² Составлено авторами на основе данных [The global economy](#).

¹³ Составлено авторами.

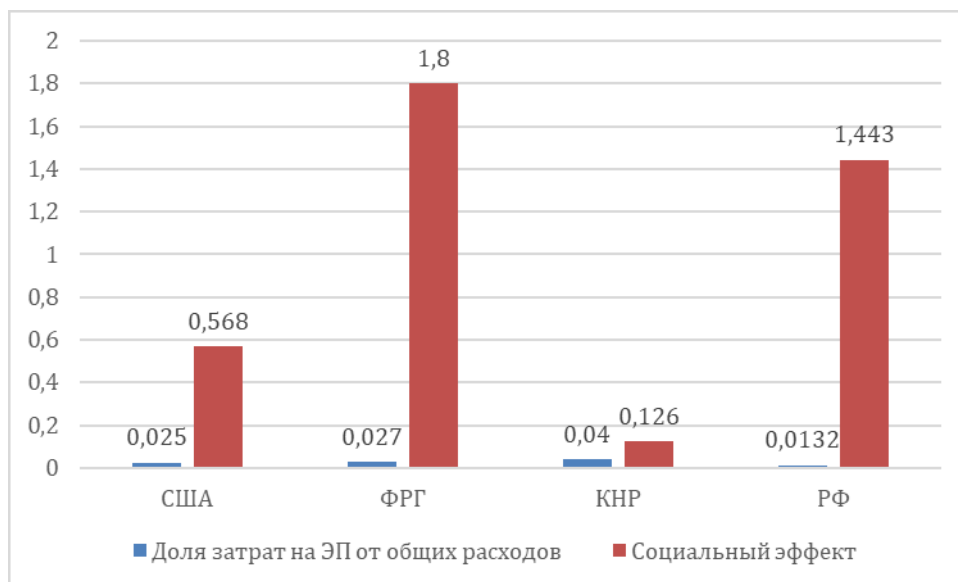


Рисунок 2. Сравнение компонентов формулы Индекса EIDEG по исследуемым странам¹⁴

Рисунок 2 показывает, что Китай при максимальной доле затрат на электронное правительство получает минимальный социальный эффект, Россия, наоборот, при минимальной доле затрат — максимальный социальный эффект. Соотношение затрат и социального эффекта в США и Германии соизмеримо.

Выводы

Проведенные расчеты показали, что для достижения поставленных целей в рамках реализации концепции электронного правительства объем бюджетных ассигнований не играет решающую роль. Основной упор в рамках проектного управления должен делаться на механизмы, инструменты и методы государственного воздействия на сферу деятельности. Данную гипотезу подтверждает тот факт, что Россия при минимальных затратах получает максимальный эффект, а Китай — наоборот.

Теоретические особенности моделей реализации концепции электронного правительства и сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта показывают важность стратегического управления, грамотного планирования и прогнозирования, а также использования рациональных инструментов государственного управления. Так, опыт проектного управления США показывает их направленность на формирование грамотной информационной архитектуры и обеспечение безопасности данных. Опыт Германии подтверждает их близость к континентально-европейской модели электронного правительства: деятельность правительства в период реализации концепции была максимально направлена на население и упрощение жизни. Китай же не показал значительных социальных эффектов, что, в общем, не предполагается в концепции азиатской модели электронного правительства, деятельность правительства нацелена на инновации, цифровизацию в целом, но не на повышение степени доверия граждан к новым технологиям и внедрение таких технологий для удобства общества.

Опыт России в рамках данного исследования можно назвать одним из самых успешных. Несмотря на провальные реализации самых первых программ и проектов, относительно небольшой объем финансирования сферы цифровизации, российское правительство смогло

¹⁴ Составлено авторами.

достичь значительных результатов. Анализируя отечественный опыт реализации концепции электронного правительства, можно выделить такие особенности, как быстрые темпы автоматизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг; широкая нормативно-правовая база, охватывающая многие аспекты функционирования электронного правительства; относительно частая смена политики в области цифровизации государственного управления; активное вовлечение граждан в цифровую среду; повышение лояльности населения к цифровым технологиям.

В целях совершенствования проектного управления в России в рамках реализации концепции электронного правительства предлагается:

1. Развить проектное управление в сферу развития информационной «архитектуры», или среды. На сегодняшний день государственные платформы выглядят разрозненно. Каждый информационный портал того или иного ведомства отличается своей наполненностью, дизайном, актуализацией и т.д. Кроме того, данные порталы строятся на различных информационных началах, что добавляет определенные сложности при электронном взаимодействии.

2. Популяризовать внедрение новых технологий в городскую среду. Сегодня такой процесс наблюдается только в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург, Казань). Внедрение результатов инновационной деятельности в городскую среду позволит грамотно анализировать проблемы развития территорий, а также осуществлять мониторинг.

3. Актуализировать проблемы информационной безопасности в обществе. В рамках данной инициативы предлагается подойти к решению проблемы комплексно: и с точки зрения системы образования, и кибермониторинга, и технологий для информационной защиты.

Данные меры были реализованы в ряде иностранных государств, в том числе и в исследуемых. Реализация же данных проектов позволила анализируемым странам достичь определенных успехов и больших шагов на пути к реализации концепции электронного правительства. Таким образом, бенчмаркинг позволит России выйти на новый уровень становления и функционирования электронного правительства.

Заключение

В качестве общих выводов необходимо подчеркнуть важность информационного развития государств в связи с общемировой тенденцией стремления к автоматизации и цифровизации в целях упрощения процессов управления. В период актуализации шестого технологического уклада в Российской Федерации важно укреплять свои международные позиции, в том числе и в информационной сфере.

В связи с этим для Правительства России является актуальным вопрос о грамотном планировании деятельности и прогнозировании развития государства. Для минимизации управленческих ошибок необходимо использовать передовой опыт в реализации концепции и стараться минимизировать ошибки управления, выявленные не только в России, но и в ряде зарубежных стран.

Таким образом, в ходе исследования описание теоретической базы позволило сформировать общее представление о концепции электронного правительства. Некоторые понятия и термины авторов дополнили действующую теоретическую базу.

Анализ отечественного и зарубежного опыта реализации концепции электронного правительства позволил провести сравнительный анализ проектного управления исследуемых стран. Сравнительный анализ, в свою очередь, способствовал выявлению недостатков и преимуществ в реализации концепции. Проведение расчета эффективности инвестиций

в электронное правительство позволил оценить усилия, прилагаемые государствами для реализации поставленных целей. Расчет эффективности выявил значимость финансовой и организационной составляющих управления.

Рекомендации, выработанные на основе передового зарубежного опыта, должны поспособствовать ускорению темпов развития электронного правительства в России за счет применения бенчмаркинга.

Список литературы:

Акаткин Ю.М. Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность. М.: ДПК Пресс, 2018.

Белов В.Б. Новое правительство ФРГ и германо-российские отношения. Часть 1 // Научно-аналитический вестник ИЕРАН. 2022. № 1 (25). С. 67–78. DOI: [10.15211/vestnikieran120226778](https://doi.org/10.15211/vestnikieran120226778)

Ваславский Я.И., Габуев С.В. Варианты развития электронного правительства. опыт России, США, КНР // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1 (48). С. 108–125. DOI: [10.17994/IT.2017.15.1.48.9](https://doi.org/10.17994/IT.2017.15.1.48.9)

Груднов Д.В. Электронные партисипативные технологии в осуществлении современного публичного управления и деятельности электронного правительства // Вестник МГЭИ (On Line). 2020. № 2. С. 301–313. DOI: [10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313](https://doi.org/10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313)

Давиденко А.С. Концепция электронного правительства и цифровизация политической системы // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2020. № 4. С. 30–38. DOI: [10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038](https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038)

Дрожжинов В.И., Куприяновский В.П., Евтушенко С.Н., Намиот Д.Е. Стратегический подход к формированию цифрового правительства США // International Journal Of Open Information Technologies. 2017. Т. 5. № 4. С. 29–54.

Солодовник А.И., Яковлев Н.А. Концепция e-government (электронное правительство) в информационном обществе и цифровой экономике: практика и перспективы // Инновации и инвестиции. 2019. № 11. С. 164–166.

Hanson C., Luedtke S., Spicer N., Sørensen J.S., Mayhew S., Mounier-Jack S. National Health Governance, Science and the Media: Drivers of COVID-19 Responses in Germany, Sweden and the UK in 2020 // British Medical Journal Global Health. 2021. Vol. 6. Is. 12. DOI: [10.1136/bmjgh-2021-006691](https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006691)

Mukhoryanova O.A., Novikova I.V., Rudich S.B., Bogushevich E.V. E-Government in the Western European Countries, Asia and in the USA // Indian Journal of Science and Technology. 2016. Vol. 9. Is. 16. DOI: [10.17485/ijst/2016/v9i16/90757](https://doi.org/10.17485/ijst/2016/v9i16/90757)

Suardi I. E-Government, Governance and Corruption in Asian Countries // Emerging Markets Business and Management Studies Journal. 2021. Vol. 8. Is. 2. P. 137–150.

Sultanova G, Subebayeva Z., Aitkulova S., Kendjassarova A. Structural Mechanisms for Implementing Project Management in Government Bodies // Статистика, учет и аудит. 2021. № 1(80). С. 104–108. DOI: [10.51579/1563-2415.2021-1.19](https://doi.org/10.51579/1563-2415.2021-1.19)

Vepkhvia G. E-government and E-governance: Various or Multifarious Concepts // International Journal of Scientific and Management Research. 2022. Vol. 5. Is. 1. P. 183–196. DOI: [10.37502/IJSMR.2022.5111](https://doi.org/10.37502/IJSMR.2022.5111)

References:

Akatkin Yu.M. Yasinovskaya E.D. (2018) *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Datsentrichnost' i semanticheskaya interoperabel'nost'* [Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability]. Moscow: DPK Press.

- Belov B.V. (2022) The New Government of Germany and German-Russian Relations. Part 1. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. № 1 (25). P. 67–78. DOI: [10.15211/vestnikieran120226778](https://doi.org/10.15211/vestnikieran120226778)
- Vaslavskiy Ya.I., Gabuev S.V. (2017) Global Trends in Electronic Governance. Cases of the U.S., China and Russia. *Mezhdunarodnyye protsessy*. Vol. 15. № 1 (48). P. 108–125. DOI: [10.17994/IT.2017.15.1.48.9](https://doi.org/10.17994/IT.2017.15.1.48.9)
- Grudnov D.V. (2020) Electronic Participatory Technologies in the Implementation of Modern Public Administration and E-Government Activities. *Vestnik MGEI (on line)*. № 2. P. 301–313. DOI: [10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313](https://doi.org/10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313)
- Davidenko A.S. (2020) E-government Concept and Digitalization of the Political System. *Territoriya novykh vozmozhnostey. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa*. № 4. P. 30–38. DOI: [10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038](https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038)
- Drozhdzhinov V.I., Kupriyanovsky V.P., Evtushenko S.N., Namiot D.E. (2017) On Strategic Approach to the Formation of the US Digital Government. *International Journal of Open Information Technologies*. Vol. 5. № 4. P. 29–54.
- Solodovnik A.I., Yakovlev N.A. (2019) The Concept of E-Government in the Information Society and the Digital Economy: Practice and Prospects. *Innovatsii i investitsii*. № 11. P. 164–166.
- Hanson C., Luedtke S., Spicer N., Sørensen J.S., Mayhew S., Mounier-Jack S. (2021) National Health Governance, Science and the Media: Drivers of COVID-19 Responses in Germany, Sweden and the UK in 2020. *British Medical Journal Global Health*. Vol. 6. Is. 12. DOI: [10.1136/bmjgh-2021-006691](https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006691)
- Mukhoryanova O.A., Novikova I.V., Rudich S.B., Bogushevich E.V. (2016) E-Government in the Western European Countries, Asia and in the USA. *Indian Journal of Science and Technology*. Vol. 9. Is. 16. DOI: [10.17485/ijst/2016/v9i16/90757](https://doi.org/10.17485/ijst/2016/v9i16/90757)
- Suardi I. (2021) E-Government, Governance and Corruption in Asian countries. *Emerging Markets Business and Management Studies Journal*. Vol. 8. Is. 2. P. 137–150.
- Sultanova G, Subebayeva Z., Aitkulova S., Kendjassarova A. (2021) Structural Mechanisms for Implementing Project Management in Government Bodies. *Statistika, uchet i audit*. № 1 (80). P. 104–108. DOI: [10.51579/1563-2415.2021-1.19](https://doi.org/10.51579/1563-2415.2021-1.19)
- Vepkhvia G. (2022) E-government and E-governance: Various or Multifarious Concepts. *International Journal of Scientific and Management Research*. Vol. 5. Is. 1. P. 183–196. DOI: [10.37502/IJSMR.2022.5111](https://doi.org/10.37502/IJSMR.2022.5111)

Дата поступления/Received: 26.03.2022