

## КЕЙС-АНАЛИЗ ПЕРЕХОДА К ЦИФРОВОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ: НА ПРИМЕРЕ ЭСТОНИИ

*А.Г. Кузнецов*

*Санкт-Петербургский государственный университет  
Санкт-Петербург*

В настоящее время вопрос перехода к цифровому государственному управлению является одним из самых актуальных, так как Web-технологии и другие e-механизмы позволяют увеличивать темпы оказания различных государственных услуг населению, бизнесу и пр. Целью исследования является изучение опыта Эстонии по переходу к цифровому государственному управлению, а также анализ основных механизмов, которые позволили эффективно провести эту трансформацию в стране.

После распада Советского Союза, Эстонии, как и другим странам постсоветского пространства необходимо было выходить из кризиса. Одним из таких выходов для Эстонии стало решение правительства выделить 1% бюджета на создание системы эффективного государственного управления. На раннем этапе, на эти бюджетные средства начал формироваться государственный электронный реестр недвижимости. Создание такого реестра помогло решить экономическую и политическую проблему, так как благодаря реестру был обеспечен правовой порядок, а новое правительство получило народную поддержку. Успех разработки такого реестра был очевиден, и за год была разработана нормативно-правовая база, а также программное обеспечение для формирования новых реестров. Уже через год в Эстонии было создано 3 самых важных реестра: недвижимости, коммерческих компаний и жителей страны. Всего 1% бюджета позволил Эстонии начать свой путь к цифровой революции.

Важно отметить, что реализация цифровой стратегии потребовала поддержки со стороны ключевых политических акторов в лице правительства и парламента, которые, в свою очередь, формировали сильную институциональную базу для преобразований. Кроме того, для обеспечения стабильной реализации концепции цифрового правительства лидеры государства должны были создать институты, отвечающие за национальную цифровую стратегию, которые не зависели бы от избирательных циклов.

В целом же, проект создания цифрового правительства должен был быть в равной степени ориентирован на организационные структуры, институциональные механизмы, текущую информацию и современные инновационные технологии [1]. Так, крайне важно своевременно выявлять и оценивать всех заинтересованных сторон проекта, особенно тех, кто может повлиять на реализацию проекта. Инициаторы проекта цифрового правительства должны четко понимать проблему и принимать во внимание новую технологию, имея в виду, что отсутствие конкретной технологии не является самой проблемой.

Чтобы создать условия, необходимые для реализации стратегии цифрового правительства, разработчикам необходимо создать некоторые межорганизационные сети. Эти сети требуют непрерывного процесса диалога и уточнения основных вопросов проектов. Главная роль правительства в этих сетях заключается в поддержании институционального доверия между участниками. В данной работе мы проанализируем механизм проведения цифровой трансформации.

Добиться успеха Эстонии удалось в большой степени благодаря осознанию правительством страны приоритетности развития ИТ (информационных технологий). Так, в 1993 году ИТ-сообщество подготовило стратегический документ с целью развития «современного, хорошо функционирующего государства в информационных сетях.» В том же году, правительство ввело отдельную статью в бюджете для регулярного финансирования ИСТ сектора [2]. Это можно рассматривать как отправную точку для развития электронного правительства. После улаживания «финансового вопроса» правительство инициировало новую государственную программу всеобщей компьютеризации «Прыжок Тигра» (1996 г.), основной акцент которой ставился на обучении школьников компьютерной грамотности, а также на развитии компьютерной и сетевой инфраструктуры. Глобальная информатизация Эстонии послужила фундаментом для развития электронного правительства.

Говоря о механизмах управления, то информационная система для заседаний Правительства, более известная как "электронный кабинет" является сильным инструментом, который эстонское правительство использует для упорядочения процесса принятия решений. По своей сути, эта система представляет собой многопользовательскую базу данных и планировщик, который обеспечивает систематизацию и обновление соответствующей информации в режиме реального времени, давая министрам четкий обзор каждого обсуждаемого вопроса [1, с. 28].

Задолго до начала еженедельного заседания Кабинета Министров, министры получают доступ к системе для рассмотрения каждого пункта повестки дня и определения своей позиции. Затем они нажимают на поле, в котором указано, есть ли у них какие-либо возражения или они хотели бы выступить по этой теме. Таким образом, позиции министров известны заранее. Решения, не имеющие возражений, принимаются без обсуждения, что значительно экономит время.

После принятия Эстонией безбумажной системы электронного Кабинета средняя продолжительность еженедельных заседаний кабинета сократилась с 4-5 часов до 30-90 минут. Правительство также устранило необходимость печати и доставки тысяч страниц документов каждую неделю, что является значительным преимуществом для окружающей среды и налогоплательщиков.

Поскольку Электронный кабинет использует веб-программное обеспечение и аудиовизуальное оборудование, министры могут принимать в нем участие удаленно, чем часто и пользуются. Решения, принимаемые на совещаниях, могут направляться заинтересованным сторонам по электронной почте или размещаться на вебсайте даже в период проведения совещания.

Сама процедура выглядит следующим образом (рис.2) [1. с. 29].

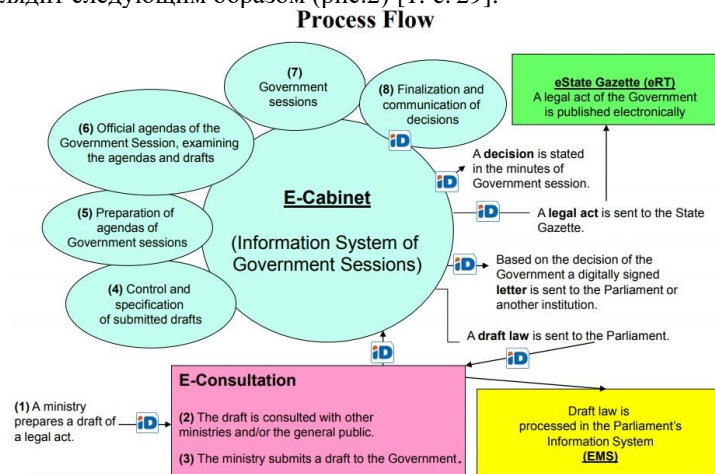


Рис.1. Механизм управления электронного правительства

Если проанализировать данную схему, которая приведена на официальном портале e-governance, то можем отметить, что вся процедура принятия того или иного нормативно-правового акта проходит через электронное правительство. Совет E-Estonia руководит развитием эстонского цифрового общества и электронного управления, особенно реализацией национальной цифровой повестки дня [3].

Членами Совета являются пять экспертов-представителей сектора ИКТ и три министра. Председателем совета является министр по цифровому правительству. Другие государственные учреждения и эксперты привлекаются к работе по мере необходимости. **Структура Совета включает:**

- **Minister responsible for e-Government** (Ответственный министр по цифровому правительству);

Несёт политическую ответственность за разработку государственной информационной политики. Разрабатывает экономическую политику государства и планы экономического развития, а также проекты соответствующих законопроектов.

- **Government CIO** (Директор по информационным технологиям);

Занимается подготовкой законопроектов в соответствующих областях, ИТ-аудит, ИТ-закупки.

- **Deputy Head of the State Information Systems Department** (начальника Управления государственных информационных систем);

Включает координацию действий и развития государственной ИТ-политики, рассмотрение планов в области государственного администрирования информационных систем (ИС), такие как государственный бюджет, ИТ-законодательство, координация ИТ-проектов.

- **National ICT Policy Advisor** Советник по национальной политике в области ИКТ;

- **Information Society Services Development** Специалист по Развитию Услуг Информационного Общества;

Разрабатывает и внедряет различные практики и руководства по общим критериям качества государственных услуг.

- **National ICT Skills Coordinator** Координатор информационных проектов;

- **National Cyber Security Coordinator** Координатор по кибер-безопасности.

Примеры реализованных проектов в рамках цифровой трансформации в Эстонии отображают государственно-гражданские отношения и включают в себя несколько ключевых аспектов:

- 1) Вовлечение общественности;

- 2) Развитие гражданского общества;

- 3) Использование информационных технологий и интерактивная коммуникация между государством и гражданами. Выделим несколько примеров.

**X-Road** является основой единой платформы, к которой подключены госорганы и частные компании. Основная задача X-Road заключается в том, чтобы правильно синхронизировать информацию между разными базами, ведь если говорить о государственных органах, то у каждого есть данные граждан, которые

при этом могут повторяться. При этом с помощью X-Road государство автоматизирует некоторые процессы, например, автоматически генерирует ребёнку после рождения персональный идентификационный номер, чтобы родители могли получить социальные выплаты, и для этого не нужно ничего заполнять.

**ID-карта** используется в качестве паспорта во время поездок по стране или ЕС, как водительское удостоверение, карта медицинской страховки, проездной в общественном транспорте, идентификатор для электронных услуг.

**Digi-ID.** Цифровое удостоверение личности или Digi-ID - это похожая на ID-карту чиповая карта, с помощью которой можно удостоверять свою личность и ставить цифровую подпись в электронной среде. Срок действительности Digi-ID и его сертификатов - 5 лет. Digi-ID можно использовать параллельно с ID-картой.

Одним из успешных примеров использования цифровых технологий является оформление детских пособий через Интернет. Если в начале 2000-х гг., лишь 30% молодых мам решались оформить эту услугу, то уже после полноценных преобразований процент пользователей данного сервиса вырос до 90%.

Таким образом, можно отметить, что проведение государственных реформ в Эстонии не прошло бы так эффективно, если бы не использование цифровых инструментов. Феномен цифрового государственного управления рассматривается не только как инструмент инноваций в государственном секторе, но и как платформа для развития государственно-частного партнерства, особенно в развитии коммуникации и сотрудничества. Пример Эстонии в области электронного правительства демонстрирует другим государствам, и, в частности, России, важность определения новых и более эффективных способов предоставления государственных услуг и то, как преимущества от этого в целом перевешивают риски.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Sandoval-Almazan et. Building Digital Government Strategies // Springer. Public Administration and Information Technology. 2017. Vol. 16. P.114.
2. Как Эстония построила цифровое общество и строит своё будущее. URL: <http://politolog.net/novosti-mira/kak-estoniyapostroila-cifrovoye-obshchestvo-i-stroit-svoyo-budushhee-foto-video/> (дата обращения: 19.04.2021).
3. E-governance. URL: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%202018\\_00\\_v4\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Estonia%20-%20February%202016%20-%202018_00_v4_00.pdf) (дата обращения: 16.04.2021).

## АННОТАЦИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Статья описывает анализ перехода Эстонии на цифровое государственное управление с целью выявления основных элементов, способствующих такой трансформации. Рассматриваются основные преимущества такого перехода, а также стратегия, благодаря которой возможен успех электронного управления государством. В частности, элементами успешного внедрения цифровых инструментов в государственном секторе Эстонии приводятся такие факторы как грамотная организационная структура управления, построение межорганизационных сетей, наличие институционального доверия между участниками. В статье приводятся примеры цифровых технологий, внедряемых в государстве: единая платформа X-Road, цифровое удостоверение личности (Digi-ID), ID-карта (паспорт).

**Ключевые слова на русском языке:** электронное правительство, цифровизация, государственные услуги

## CASE ANALYSIS OF THE TRANSITION TO DIGITAL PUBLIC GOVERNANCE: THE EXAMPLE OF ESTONIA

*A.G. Kuznetsov*

*Saint Petersburg State University*  
St. Petersburg

The article describes an analysis of Estonia's transition to digital governance in order to identify the main elements contributing to such a transformation. Author considers the main advantages of such transition as well as the strategy due to which the success of e-government is possible. In particular, there are exist some elements of successful implementation of digital tools: a good organizational structure of governance, building inter-organizational networks, and the institutional trust between participants. The article provides examples of digital technologies being introduced in the state: X-Road platform, digital identity card (Digi-ID), ID-card (passport).

**Keywords in English:** e-government, digitalization, public services.