ЦИФРОВАЯ ЭПОХА

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-1-46-50

Особенности цифровизации интеграционных объединений (на примере ЕС и ЕАЭС)

ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ ПАНКРАТОВ, **кандидат экономических наук, научный сотрудник научно-исследовательского центра государственной службы и управления, доцент кафедры информатики и прикладной математики Института государственной службы и управления**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.pankratov@igsu.ru

ЛИДИЯ СТАНИСЛАВОВНА ГИВАРГИЗОВА, **аспирант 3-го курса Института государственной службы и управления**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ls.givargizova@igsu.ru

Аннотация: В данной статье приведены и проанализированы некоторые теоретические основы, практики цифровизации интеграционных объединений на примере Европейского союза и Евразийского экономического союза. Авторами на основе изучения программных документов по цифровизации (цифровых повесток) выделены особенности и риски процессов цифровой трансформации различных интеграционных объединений. В работе представлено понимание цифровизации интеграционных объединений как концепта и логики взаимодействия граждан, хозяйствующих субъектов, отраслевых структур, государственных органов стран – участников интеграционного объединения на общем информационном пространстве, выраженных в форме понятных алгоритмов, спецификаций и стандартов, унифицированных для каждой страны-участницы и реализованных в виде интегрированных информационных систем B2B, B2G, G2G форматов с единым центром координации и мониторинга.

Ключевые слова: цифровизация, цифровое правительство, Европейский союз, Евразийский экономический союз, цифровое пространство интеграционных объединений

Статья поступила в редакцию 28 января 2020 года.

Панкратов И.Ю., Гиваргизова Л.С. Особенности цифровизации интеграционных объединений (на примере ЕС и ЕАЭС). *Государственная служба.* 2021. № 1. С. 46–50.

DIGITALIZATION FEATURES OF INTEGRATION ASSOCIATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE EU AND THE EAEU)

IGOR YURIEVICH PANKRATOV, **Candidate of Sci. (Economics), Researcher at the Research Center for Civil Service and Management, Associate Professor of the Department of Informatics and Applied Mathematics of the Institute of Public Administration and Civil Service**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: iy.pankratov@igsu.ru

LIDIA STANISLAVOVNA GIVARGIZOVA, **3rd-year postgraduate student of the Institute of Public Administration and Civil Service**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: ls.givargizova@igsu.ru

Abstract: The article provides and analyzes the theoretical foundations and practices of digitalization of integration associations on the example of the European Union and the Eurasian Economic Union. Studying the program documents on digitalization (digital agendas), the authors identified the features and risks of the digital transformation of various integration associations. The article describes the digitalization of integration associations as a concept and logic of interaction between citizens, business entities, industry structures, government bodies of countries participating in an integration association in a common information space. These ideas are expressed in the form of explicit algorithms, specifications, and standards unified for each participating country and implemented in the form of integrated information systems of B2B, B2G, G2G formats with a single coordination and monitoring center.

Keywords: digitalization, digital government, European Union, Eurasian Economic Union, digital space of integration associations

The article was received on January 28, 2020.

Pankratov I.Yu., Givargizova L.S. Digitalization features of integration associations (on the example of the EU and the EAEU). *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 46–50.

Введение

Революция в сфере ИКТ глубоко изменила мир за последние три десятилетия и открыла возможности использования новых форм информационного обмена и более тесной коллаборации, позволяющей заинтересованным сторонам формировать политические приоритеты, сотрудничать в разработке экономической и информационной политики и участвовать в их реализации. Цифровые технологии становятся мощным инструментом не только для повышения эффективности транзакций отдельных граждан, бизнес-структур и государственных органов, но и для изменения понимания их долгосрочной основы развития, включая фундаментальные концепции, стратегии и практические реализации.

Деятельность наднациональных и национальных структур, их внутренние процессы, операции и методы управления постепенно адаптируются к быстро развивающейся цифровой среде, появляются такие концепты, как «Цифровое государство», Digital-Era Governance, «Data-Driven Governance» и EDGE (Essentially Digital Governance – полное цифровое управление), то есть такие модели, в которых технологии в конечном итоге занимают центральное место в организационной структуре правительств и государственного управления.

Цифровая трансформация, преобразуя процессы государственного управления, несомненно, будет оказывать непосредственное влияние и на интеграционные процессы государств и их взаимодействие с иностранными партнерами.

Цифровая трансформация госуправления

Вопросам цифровизации государственного управления посвящено множество различных исследований. П. Данлеви и Х. Маргетс предлагают модели DEG (Digital-Era Governance) и модель EDGE (Essentially Digital Governance), которые охватывают практики и культуры, основанные на таких идеях, как открытый исходный код, цифровые права и даже киберанархизм и киберутопизм [Dunleavy, Margetts, 2013].

В работе М. Бикинга, М. Янссена и М. Виммера представлены результаты исследования будущего контура цифрового правительства – 2020 и на последующий период в рамках инициативы eGovRTD2020, предложен набор из четырех основных сценариев эволюции цифрового правительства, которые различаются по различным аспектам, таким как интеграция, централизация / децентрализация власти и связанных с ней правительственных структур, демократизация и вопросы соотношения индивидуализма / коллективизма в обществе [Bicking, Janssen, Wimmer, 2006]. В своих исследованиях Дж. Джил-Гарсия и И. Мартинез-Мояно отмечают развитие цифрового правительства в сторону более активного и интегрированного присутствия органов публичной власти в Интернете, а также рост технологической и организационной сложности, происходящий на наднациональном, национальном и местном уровнях [Gil-Garcia, Martinez-Moyano, 2007. P. 271–290]. Л. Луна-Рейс и соавт. предлагают теорию совместной эволюции технологий, организационных сетей и институциональных механизмов для объяснения процесса цифровой трансформации государственного управления, включая внутреннюю трансформацию в правительстве и трансформацию отношений между правительством и другими социальными и политическими акторами посредством развития информационных и коммуникационных технологий [Luna-Reyes L.F., Gil-Garcia J.R., 2014. P. 546–554].

Несмотря на множество теоретических исследований в области цифрового государства, вопросам цифровизации надгосударственных, наднациональных структур и интеграционных объединений уделено недостаточное внимание. Представляется важным рассмотреть не только цифровизацию государственного управления в рамках определенной политико-территориальной суверенной организации публичной власти, но и возможности ее выхода за пределы конкретной территории в качестве платформы взаимодействия различных государств, национальных хозяйствующих субъектов, иностранных инвесторов и международных партнеров.

Цифровое пространство интеграционных объединений

В последнее время интеграционные объединения, организации и ассоциации экономического сотрудничества (ЕС, АСЕАН, АТЭС, ОЭСР, ЕАЭС) разрабатывают дизайны цифровой трансформации. Что из себя представляют такие дизайны? Скорее всего, это не столько единые шаблоны для цифровизации, сколько эклектический набор практик по информатизации отдельных сегментов государственного управления, социально-экономической сферы с учетом уровня развития экономик, торговли, социальных, политических и культурных условий.

Единого определения термина «цифровизация интеграционных объединений» пока не существует. В целом цифровизация понимается как «социотехнический процесс применения информационных технологий в более широком социальном и институциональном контексте». Следовательно, как часть социотехнической системы цифровое взаимодействие – это взаимодействие между двумя и более акторами системы при заранее определенных условиях, воздействующее на технические и социальные компоненты. Для формирования представления о цифровизации интеграционного объединения обратимся в первую очередь к термину «цифровое государство». По мнению И.В. Понкина, этот термин вбирает в себя теоретические и практические подходы применения информационно-телекоммуникационных технологий в организации, реализации и контроле публичного (государственного и муниципального) и государственно-общественного управления [Понкин, 2016. С. 115–249].

Отдельного рассмотрения заслуживает подход к формированию цифрового государства, представленный в докладе Центра стратегических разработок «Государство как платформа» [Буров, Петров, Шклярук, Шаров, 2018. С. 18–26]. В работе представлено видение

нового современного государства как малочисленного государственного аппарата, в котором решения принимаются быстро, отсутствуют посредники в виде государственных органов между человеком и его данными. «Государство как платформа» представляет экосистему из трех основных групп: государство, граждане и бизнес, где каждая обладает определенными потребностями, которые могут быть удовлетворены в ходе цифровой трансформации. В целом «Государство как платформа» – это единая программно-аппаратная среда, которая поддерживает алгоритмизированные взаимоотношения заинтересованных сторон, обеспечивает их интегрированными бизнес-процессами, сервисами, информацией и аналитикой.

Стоит отметить, что в рамках Стратегических направлений формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года (проект) под цифровым пространством ЕАЭС понимается пространство цифровых процессов, данных, оцифрованных образов физических объектов, а также совокупность цифровых инфраструктур и социотехнических механизмов организации, управления и использования цифровых процессов на территории ЕАЭС[1].

Что касается международного опыта встраивания страны в цифровое пространство интеграционных объединений, то Всемирный банк указывает на то, что страна не сможет в полной мере воспользоваться преимуществами революции в области ИКТ, если у нее нет эффективной цифровой стратегии. Кроме того, революция в области ИКТ может по-разному влиять на государства, входящие в то или иное интеграционное объединение. С одной стороны, это помогает странам с надежной политикой в области ИКТ продвигаться быстрее и извлекать потенциальные выгоды. С другой стороны, это может наложить бремя на страны, отстающие в цифровой трансформации (не только в части экономической конкурентоспособности, но и готовности к будущему). Исследование Всемирного банка также показывает, что эффективная цифровая стратегия должна выходить за рамки усилий по обеспечению доступности информации для укрепления трех основных элементов революции в области ИКТ: благоприятного делового климата, человеческого капитала и качественного управления.

Для выявления особенностей цифровизации интеграционных объединений рассмотрим две основные стратегии-инициативы (ЕС и ЕАЭС).

Цифровая повестка ЕС

Цифровая повестка Европейской комиссии (European Commission's Digital Agenda) является одним из ключевых направлений стратегии «Европа 2020», основная цель которого создать единый цифровой рынок для рационального, устойчивого и всеобъемлющего роста в Европе.

Цифровая повестка ЕС обозначила ключевые проблемы и препятствия на пути внедрения и реализации информационно-коммуникационных технологий, в частности, отсутствие инвестиций в новые высокоскоростные широкополосные сети, фрагментация цифровых рынков, отсутствие навыков работы с ИКТ среди населения, проблемы доверия и безопасности, низкий уровень исследований и инноваций, а также отсутствие совместимости. Оригинальная цифровая повестка Европы содержала 101 действие, сгруппированное вокруг семи приоритетных областей (единый цифровой рынок, совместимость и единые стандарты, доверие и информационная безопасность, быстрый и сверхбыстрый доступ в Интернет, исследования и инновации, повышение цифровой грамотности, навыков и интеграции, ИКТ-преимущества для общества ЕС).

Отмечается, что полная реализация цифровой повестки ЕС приведет к увеличению европейского ВВП на 5%, или 1500 € на человека, за счет увеличения инвестиций в ИКТ, повышения уровня навыков среди трудовых ресурсов, создания возможности инноваций в государственном секторе и реформирования базовых условий для интернет-экономики[2].

Несомненно, ИКТ является важным драйвером – как в качестве отдельного сектора, так и в качестве движущей силы других отраслей промышленности и стимулом для модернизации государственного сектора. Однако чтобы преуспеть в стратегиях цифрового роста, просто инвестировать в ИКТ недостаточно. Инвестиции должны приходить совместно с наращиванием потенциала, развитием навыков, упрощением существующих процессов, обеспечением адекватной инфраструктуры, поддержкой новых продуктов и цифровизации существующей отрасли[3].

В соответствии с приоритетами цифровой повестки Европейская комиссия в мае 2015 года опубликовала Стратегию единого цифрового рынка для Европы (DSM – Digital Single Market Strategy for Europe), цель которой заключается в создании возможностей для свободного передвижения товаров, людей, услуг и капитала, беспрепятственного доступа к онлайн-товарам и услугам для граждан и хозяйствующих субъектов в ЕС.

На основе различных национальных инициатив по цифровизации промышленности и их дополнений деятельность Европейской комиссии в большей части направлена на стимулирование дальнейших инвестиций в цифровизацию промышленности и создание более благоприятных условий для цифровой промышленной революции. Одним из ключевых элементов инициативы «Цифровая европейская промышленность» является развитие сети центров цифровых инноваций (Digital Innovation Hubs – DIH) с возможностью визуализации их географического распределения в ЕС и предоставления информации об их услугах и компетенциях. Это потребовало обновление базы фактических данных

1 http://www.eurasiancommission.org

2 file://cl-fs2-2/CLASSES-PROFILES$/Redirected/lgivargizova-17/Downloads/2MainReport-UnlockingtheICTGrowthPotentialinEuropeEnablingpeopleandbusinesses.pdf

3 https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/digital-growth

для обоснованной политики в области цифрового регионального роста путем предоставления примеров успешного участия центров цифровых инноваций в разработке и внедрении умной специализации.

Также для реализации цифровой повестки ЕС был разработан соответствующий инструментарий (Digital Agenda Toolbox), который предоставляет поддержку региональным и национальным органам власти в достижении полного понимания потенциала цифрового роста. В нем освещаются возможности использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в качестве ключевого элемента в их национальных или региональных стратегиях исследований и инноваций для интеллектуальной специализации (RIS3) и связанных с ними программ.

Цифровая повестка ЕАЭС

Впервые о цифровой повестке ЕАЭС заговорили в конце 2016 года в так называемом заявлении о цифровой повестке Евразийского экономического союза. В заявлении было отмечено, что «формирование цифровой повестки ЕАЭС будет способствовать открытому, широкому и равноправному сотрудничеству государств-членов, хозяйствующих субъектов и граждан, росту эффективности и объемов экономики каждого из государств-членов, переходу ЕАЭС на новый уровень экономического, технологического и социального развития, а также укреплению роли ЕАЭС в формировании глобальной цифровой повестки»[4].

Далее в проекте Стратегических направлений формирования и развития цифрового пространства Евразийского экономического союза в перспективе до 2025 года были указаны стратегические направления формирования и развития цифрового пространства ЕАЭС, в частности, цифровая трансформация отраслей; цифровая модернизация механизмов управления и интеграционных процессов; формирование цифрового рынка ЕАЭС; развитие цифровой инфраструктуры; нормативно-правовое обеспечение процесса трансформации.

Также в процессе формирования цифрового интеграционного пространства ЕАЭС важными проектами являются:

- создание электронного документооборота между органами государственной власти России и государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (в общем объеме документооборота составляет 90 %);
- развитие системы цифровой прослеживаемости товаров;
- создание государственно-частных партнерств в рамках цифровой экономики для развития и повышения эффективности среднего и малого бизнеса в целом;
- создание Евразийской сети промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий;
- формирование цифровой экосистемы для обеспечения трудоустройства и занятости граждан государств – членов ЕАЭС;
- создание экосистемы цифровых транспортных коридоров ЕАЭС и т.д.

Качество, скорость и степень подключения к ИКТ (как для отдельной страны, так и для интеграционного объединения) становятся все более важными факторами при принятии деловых, управленческих и экономических решений, в том числе в тех случаях, когда хозяйствующие субъекты принимают решение о расширении или размещении новых объектов. Об этом указывается и в обращении В.В. Путина к главам государств – членов Евразийского экономического союза в связи с принятым Российской Федерацией с 1 января 2018 года председательством в органах Евразийского экономического союза: «Считаем необходимым ускорить реализацию общей «цифровой повестки» Союза. Координировать действия по развитию «интернет-экономики», формированию общих правил ведения цифровой торговли, единых стандартов обмена информацией и её защиты. Внедрять высокие технологии в государственное управление, промышленность, системы таможенного регулирования, другие сферы. Запускать совместные конкурентоспособные, инновационные и наукоёмкие производства»[5].

В цифровой повестке ЕАЭС одним из основных направлений для развития стран в рамках цифровизации является запуск «кросс-отраслевых процессов – экономических процессов, действующих сразу в нескольких отраслях, которые в случае реализации должны дать качественное изменение значительного числа экономических процессов и сфер деятельности, которые непосредственно координируются на уровне органов и институтов ЕАЭС.

Для реализации цифровой повестки ЕАЭС предлагается создать Евразийский центр цифровой трансформации со следующими функциями: проектирование и продвижение Единой архитектуры ЕАЭС и моделей цифровой отраслевой трансформации, проектирование интеграционных цифровых процессов, координация межстрановых прорывных проектов цифровой трансформации экономики, развитие интеграционных цифровых инфраструктур, мониторинг показателей цифрового развития, центр информационного права.

Стоит отметить, что каждая страна ЕАЭС разрабатывает свою цифровую повестку, однако, учитывая высокие темпы цифровизации мировой экономики, для конкурентоспособности интеграционного объединения необходима единая система для взаимодействия B2B, B2G, G2G форматов с единым центром управления. Также существует ряд различий в уровнях инфраструктурной и технологической готовности уполномоченных органов государств-членов к интеграционным процессам. Так, в рейтинге Индекса цифровой экономики и общества (DESI) страны ЕАЭС занимают следующие позиции: Армения – 75-е, Беларусь – 32-е, Казахстан – 52-е, Кыргызстан – 109-е, Российская Федерация – 45-е место)[6]. В рейтинге Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 – Армения – 70, Казахстан

4 http://www.eurasiancommission.org

5 http://kremlin.ru/events/president/news/56663

6 http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html

– 59, Кыргызстан – 97, Российская Федерация – 43[7]. Что касается Индекса мировой цифровой конкурентоспособности (WDCI), то из стран ЕАЭС в рейтинге занимают места только Российская Федерация и Казахстан (Российская Федерация – 15-е, Казахстан – 25-е место).

Ключевым вопросом на пространстве ЕАЭС является создание «пространства доверия», то есть возможности обмена юридически значимыми документами по каналам интегрированной информационной системы. Однако на пространстве ЕАЭС отсутствуют единые стандарты шифрования, передачи данных, защищенной системы обмена и др. У каждого государства-участника существует свой стандарт, и любая попытка его скорректировать воспринимается как покушение на цифровой суверенитет.

Проанализировав подходы Европейского союза и ЕАЭС к формированию цифрового пространства интеграционного объединения, можно выделить следующие особенности.

Во-первых, признается, что цифровизация интеграционного объединения представляет собой ключевой фактор его конкурентоспособности, которая определяется способностью обеспечить трансграничный переток и интеграцию данных, скоростью реакции на технологические и экономические изменения.

Во-вторых, создаются качественно новые эффективные процессы деятельности государственных органов государств – членов интеграционных объединений, взаимодействия организаций, предприятий и частных лиц, упрощается цифровой обмен данными в режиме онлайн и др.

В-третьих, создание цифрового пространства интеграционного объединения идет по отдельным направлениям (единый цифровой рынок, цифровизация промышленности, трансформация национальных и региональных органов и т.д.), которые представляют собой отдельные фрагменты, зачастую не связанные между собой и сложные в администрировании.

В-четвертых, несмотря на наличие четкого верхнеуровневого видения приоритетов цифровой повестки в рамках интеграционных объединений (ЕС, ЕАЭС), существуют проблемы на этапе декомпозиции стратегий в отдельные мероприятия и программы, отсутствуют единые стандарты к цифровизации реального перетока людей, товаров, услуг и капиталов.

В-пятых, цифровизация интеграционных процессов ориентирована прежде всего на поддержку предоставления и расширение использования межгосударственных (трансграничных) цифровых сервисов и услуг с обратной онлайн-связью для всех его участников (граждан, хозяйствующих субъектов, государственных органов).

В целом цифровизация интеграционных объединений представляет собой концепт и логику взаимодействия граждан, хозяйствующих субъектов, отраслевых структур, государственных органов стран – участников интеграционного объединения на общем информационном пространстве, выраженного в форме понятных алгоритмов, спецификаций и стандартов, унифицированных для каждой страны-участницы и реализованных в виде интегрированных информационных систем B2B, B2G, G2G форматов с единым центром координации и мониторинга.

Заключение

В заключение стоит отметить, что, хотя концептуально рассмотренные нами цифровые повестки очень похожи, не существует единого дизайна цифровизации интеграционных объединений (так называемой one-fit model). При развертывании стратегий в отдельные направления цифровизации (создание единого цифрового рынка, цифровизация промышленности и т.д.) мы получаем набор отдельных практик, выбор которых зависит от социально-экономического, культурно-политического контекста и административно-правовых процедур.

7 http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/

Литература

Буров В.В., Петров М.В., Шклярук М.С., Шаров А.В. «Государство-как-платформа»: эффекты реализации и управление развертыванием. *Государственная служба.* 2018. № 4 (114). С. 17–26.

Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки-Веди, 2016.

Dunleavy P., Margetts H. The Second Wave of Digital Era Governance: a quasiparadigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. 2013. No. 371. P. 1–17.

Gil-Garcia J., Martinez-Moyano I. Understanding the evolution of e-Government: the influence of systems of rules on public sector dynamics. *Government Information Quarterly.* 2007. Vol. 24 (2). P. 266–290. http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.005

Luna-Reyes L.F., Gil-Garcia J.R. Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly.* 2014. Vol. 31 (4). P. 545–555.

References

Burov V.V., Petrov M. V., Shklyaruk M. S., Sharov A. V. "State-as-Platform": implementation effects and deployment management. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. No. 4 (114). P. 17–26. In Russian

Ponkin I.V. General theory of public administration: legal foundations, goals, principles, tools, models and concepts of public administration: Lecture course / IGSU RANEPA. Moscow. Buki-Vedi, 2016. In Russian

Dunleavy P., Margetts H. The Second Wave of Digital Era Governance: a quasiparadigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. 2013. No. 371. P. 1–17. In English

Gil-Garcia J., Martinez-Moyano I. Understanding the evolution of e-Government: the influence of systems of rules on public sector dynamics. *Government Information Quarterly.* 2007. Vol. 24 (2). P. 266–290. http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2006.04.005. In English

Luna-Reyes L.F., Gil-Garcia J.R. Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly.* 2014. Vol. 31 (4). P. 545–555. In English