УДК 351:004.9

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТУРКМЕНИСТАНА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Атаджанова К.

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана,

Ашхабад, Туркменистан

Аннотация

Исследование посвящено организационно-управленческим условиям цифровой трансформации государственного управления Туркменистана в контексте национальных приоритетов на 2026–2028 годы. Цель работы — разработать применимую на уровне государственных органов модель оценки результативности цифровизации публичных услуг. На основе сравнительного анализа официальных документов Туркменистана, методологических подходов ООН, ОЭСР и Всемирного банка выявлены взаимосвязи между межведомственной координацией, управлением данными, компетенциями государственных служащих и качеством услуг. Предложены пятикомпонентная модель организационной зрелости и система показателей, учитывающая доступность, сроки, административную нагрузку, надежность и обратную связь. Обосновано, что цифровизация дает устойчивый управленческий эффект лишь при одновременном совершенствовании процедур, правовых гарантий и механизмов ответственности. Предложения носят методический характер и требуют последующей эмпирической апробации.

Ключевые слова: государственное управление, цифровая трансформация, электронное правительство, государственные услуги, межведомственное взаимодействие, управление данными, цифровые компетенции, показатели эффективности.

DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKMENISTAN: INSTITUTIONAL MECHANISMS AND PERFORMANCE ASSESSMENT OF PUBLIC SERVICES

Atajanowa K.
Academy of Civil Service under the President of Turkmenistan,
Ashgabat, Turkmenistan

Abstract

This article examines the organizational and managerial prerequisites for the digital transformation of public administration in Turkmenistan in the context of national priorities for 2026–2028. It aims to develop an applicable framework for assessing the outcomes of public-service digitalization at the agency level. A comparative analysis of official Turkmen documents and methodological approaches developed by the United Nations, OECD and World Bank identifies links between interagency coordination, data governance, civil servants' skills and service quality. The study proposes a five-component organizational maturity framework and a performance indicator system covering accessibility, processing time, administrative burden, reliability and feedback. It argues that sustained benefits arise only when technological deployment is accompanied by process redesign, legal safeguards and clear accountability. The proposed framework is methodological and requires subsequent empirical validation.

Keywords: public administration, digital transformation, e-government, public services, interagency coordination, data governance, digital skills, performance indicators.

Введение

Цифровая трансформация органов государственной власти представляет собой не просто перевод документов в электронную форму, а изменение способов принятия решений, взаимодействия учреждений и предоставления

услуг населению. В современных условиях эффективность государственного управления определяется не количеством внедренных информационных систем, а тем, насколько последовательно они сокращают издержки граждан и организаций, повышают предсказуемость процедур и укрепляют подотчетность административных структур. В докладе ООН об электронном правительстве подчеркивается комплексный характер цифрового развития, включающий инфраструктуру, человеческий капитал и доступность онлайн-услуг [9].

Для Туркменистана тема приобрела особую актуальность в связи с утверждением Концепции развития цифровой экономики на 2026–2028 годы в октябре 2025 г. и Государственной программы развития цифровой экономики на 2026–2028 годы с планом ее реализации в январе 2026 г. В официальных сообщениях среди задач названы развитие электронного правительства, внедрение цифровых систем в работу государственных органов и повышение квалификации специалистов [2; 3]. Следовательно, возникает исследовательский вопрос: какие организационные механизмы позволяют преобразовать программные задачи в измеримые улучшения государственных услуг?

Объект исследования — процессы цифровой трансформации государственного управления; предмет — институциональные механизмы и показатели оценки качества цифровых государственных услуг. Цель — предложить концептуальную модель для организационной диагностики и мониторинга результатов цифровизации. Исследовательская гипотеза заключается в том, что наиболее значимые эффекты достигаются при согласованном развитии пяти факторов: регламентации процессов, совместимости данных, кадровых компетенций, ориентации на получателя услуги и контроля результатов.

Материалы и методы исследования

Методологическую основу составили анализ нормативно-программных и информационных материалов государственных органов Туркменистана, сравнительный анализ международных рамок цифрового правительства,

структурно-функциональный метод и логическое моделирование. Национальный блок источников охватывает документы и официальные сообщения 2025–2026 гг. о развитии цифровой экономики, электронном правительстве и электронном документообороте [1–3]. Международный блок представлен рамочной моделью ОЭСР, материалами ООН, Всемирного банка и ЮНЕСКО [5–12].

В работе не проводились опросы граждан, интервью служащих или обследования информационных систем. Поэтому приведенные критерии и алгоритмы представляют результаты авторской концептуальной разработки, а не фактически измеренные показатели органов власти Туркменистана. Такой подход отделяет установленное содержание опубликованных документов от предложений, нуждающихся в последующей проверке на практике.

Институциональные основы цифровизации государственного управления

Важным этапом развития организационно-правовой среды стало определение Министерства связи Туркменистана уполномоченным органом в сфере электронных документов, соответствующего документооборота, цифровых услуг и функционирования электронного правительства. Официальное сообщение от 6 сентября 2025 г. соотносит данное решение с законами Туркменистана «Об электронном документе, электронном документообороте и цифровых услугах» и «Об электронном правительстве» [1]. Наличие координирующего органа создает предпосылки для согласования правил, однако эффективность межведомственного взаимодействия зависит также от фактического распределения функций и технической совместимости систем.

В стратегическом отношении Государственная программа на 2026–2028 годы предусматривает участие министерств, ведомств, региональных и городских органов управления [2]. Для ее исполнения целесообразно различать три уровня ответственности: стратегический — формирование целей и стандартов; ведомственный — изменение административных процедур и

организация услуг; операционный — качество информационного обмена и сопровождение обращений. Разделение уровней позволяет избежать ситуации, когда решение о запуске платформы принимается централизованно, а ответственность за качество услуги остается неопределенной.

ОЭСР рассматривает зрелое цифровое государство через шесть взаимодополняющих характеристик: цифровизация по замыслу, управление на основе данных, государство как платформа, открытость по умолчанию, ориентация на пользователя и проактивность [7]. Применительно к государственному управлению Туркменистана эти характеристики следует рассматривать как аналитические ориентиры, а не как механически переносимую зарубежную модель. Организационные решения должны учитывать полномочия национальных институтов, требования безопасности информации и доступность каналов связи.

Результаты: модель организационной зрелости цифровых услуг

В результате сопоставления национальных приоритетов с подходами ОЭСР и Всемирного банка разработана пятикомпонентная модель организационной зрелости цифровой государственной услуги (таблица 1). В отличие от технической инвентаризации информационных систем она ориентирована на управленческие условия устойчивого результата. Рамка Всемирного банка GovTech Maturity Index выделяет базовые государственные системы, онлайн-услуги, цифровое участие граждан и условия, обеспечивающие развитие GovTech [10]. Авторская модель конкретизирует эти направления для оценки отдельного ведомства или процесса.

Таблица 1 – Авторская модель организационной зрелости цифровой государственной услуги

Компонент	**Содержание управленческой проверки**	**Возможный источник подтверждения**
1. Процесс	Услуга описана от обращения до результата;	Административный регламент, карта процесса

	исключены дублирующие действия	
2. Данные	Определены владельцы данных и правила межведомственного обмена	Реестр данных, протоколы обмена
3. Кадры	Закреплены роли и проведено обучение персонала	Должностные инструкции, журналы обучения
4. Пользователь	Предусмотрены понятные каналы доступа и обратной связи	Интерфейс услуги, обращения граждан
5. Контроль	Фиксируются сроки, сбои, жалобы и корректирующие действия	Отчеты мониторинга, журнал инцидентов

Источник: разработано автором на основе [7; 10].

Каждый компонент предлагается оценивать по порядковой шкале от 0 до 3 баллов: 0 — механизм отсутствует; 1 — закреплен в документах; 2 — применяется на практике; 3 — применяется и регулярно проверяется по результатам. Итоговый индекс организационной зрелости M определяется формулой $M = (\Sigma s_i / 15) \times 100\%$, где s_i — оценка по каждому из пяти компонентов. Данный индекс является диагностическим инструментом, а не официальным национальным показателем. Сравнение результатов допустимо лишь при едином протоколе оценки, наличии подтверждающих документов и независимой проверке баллов.

Практическая ценность модели заключается в выявлении «узкого места»: даже качественная цифровая платформа не обеспечит устойчивого улучшения, если заявителю по-прежнему необходимо повторно предоставлять сведения, которыми уже располагает государственный орган. Поэтому приоритет совершенствования следует устанавливать не по минимальной стоимости программного решения, а по характеру выявленного административного барьера.

Система показателей результативности государственных услуг

Для измерения эффекта цифровой трансформации предлагается отделить показатели внедрения от показателей результата. К первой группе относятся число подключенных учреждений и доля оцифрованных форм; ко второй — время получения результата, число действий заявителя, доля завершенных обращений и удовлетворенность пользователей. Такое разделение соответствует позиции Всемирного банка о необходимости оценивать не только наличие GovTech-решений, но и их использование и результативность [10; 11].

Предложенная система содержит шесть показателей, рассчитываемых по одинаковым правилам до и после изменения процедуры (таблица 2). Для корректного сравнения необходимо сохранять сопоставимый состав услуг, период наблюдения и учет сезонности. Оценка не должна основываться только на средних значениях: для сроков обслуживания желательно дополнительно фиксировать медиану и 90-й процентиль, отражающий опыт заявителей с длительным ожиданием.

Таблица 2 – Предлагаемые показатели мониторинга цифровых государственных услуг

Показатель	**Порядок расчета или наблюдения**	**Управленческая интерпретация**
Доля завершенных онлайн-обращений	Завершенные онлайн-обращения / все начатые × 100%	Насколько реально доступна услуга
Срок предоставления	Медианное число календарных дней от подачи до результата	Скорость процесса
Повторный запрос сведений	Доля дел, где сведения повторно истребованы у заявителя	Степень межведомственной согласованности
Административная нагрузка	Среднее число обязательных действий заявителя	Удобство получения услуги
Надежность сервиса	Доля времени доступности или число сбоев за период	Техническая устойчивость

Обратная связь	Доля обращений с оценкой качества и доля разрешенных жалоб	Возможность корректировать услугу

Источник: разработано автором с учетом методологических подходов [5; 10; 11].

Для практической апробации рекомендуется использовать дизайн «до — после» с фиксацией исходного уровня показателей до запуска или изменения цифровой услуги. Например, если среднее число обязательных действий гражданина сократилось с пяти до трех, относительное снижение административной нагрузки составит 40%. Этот пример иллюстрирует способ расчета и не является статистическим результатом исследования в Туркменистане. Ведомственный отчет должен содержать описание выборки, формулы, исключений и первичные источники измерения.

Не менее важно оценивать доступность для различных групп населения. Полный отказ от традиционных каналов обращения при неравном доступе к связи, устройствам или цифровым навыкам может привести к исключению части граждан из получения услуг. Всемирный банк подчеркивает, что эффект цифровых технологий зависит и от «аналоговых дополнений»: качества институтов, нормативной среды и навыков людей [12]. Следовательно, цифровой канал следует развивать вместе с понятной консультационной поддержкой и доступными альтернативными механизмами подачи заявлений.

Кадровая политика, управление данными и доверие граждан

Важнейшая предпосылка трансформации — компетентность государственных служащих. Под цифровой компетентностью в административной деятельности следует понимать не только способность работать с программным обеспечением, но и умение формулировать требования к услугам, обеспечивать качество данных, распознавать риски информационной безопасности, объяснять решения пользователю и применять показатели результативности. Программа повышения квалификации может включать три модуля: цифровая грамотность и защита информации; проектирование

ориентированных на граждан процедур; аналитика процессов и управление изменениями.

Управление данными требует распределения полномочий между держателем реестра, оператором системы, ведомством — получателем сведений и должностным лицом, принимающим административное решение. При этом техническая возможность обмена не заменяет определения законных целей обработки, правил доступа, сроков хранения и ответственности за исправление ошибок. Принцип минимизации сведений, запрашиваемых у гражданина, должен сочетаться с возможностью проверить корректность данных и оспорить результат.

При использовании алгоритмических инструментов, включая искусственный интеллект, дополнительно возникают вопросы прозрачности и человеческого контроля. Рекомендация ЮНЕСКО об этике искусственного интеллекта закрепляет значение прав человека, справедливости, прозрачности и надзора со стороны человека [8]. Поэтому автоматизация подготовки ответов или предварительной сортировки обращений может быть целесообразной лишь при разграничении вспомогательных операций и юридически значимого решения уполномоченного служащего.

Обратная связь играет двойную роль: дает информацию о качестве отдельных услуг и служит механизмом организационного обучения. ОЭСР связывает качество административных услуг с их доступностью, оперативностью и ориентацией на пользователя [5]. При этом удовлетворенность не может быть единственным критерием: популярность интерфейса не гарантирует правомерности решения, а низкое число жалоб иногда отражает сложность подачи жалобы, а не отсутствие проблем.

Этапы практического внедрения предложенной модели

На первом этапе целесообразно составить реестр массовых государственных услуг, выделить для каждой владельца процесса, правовое основание, обязательные документы и фактические каналы получения

результата. Начальный диагностический аудит по пяти компонентам модели поможет установить, какие процессы нуждаются в первоочередном пересмотре. Выбор пилотной услуги желательно обосновывать объемом обращений, социальной значимостью и возможностью получения проверяемых данных.

На втором этапе необходимо построить карту текущего процесса и устранить избыточные согласования. Параллельно формируется паспорт показателей с указанием ответственного лица, периодичности расчета, информационного источника и порядка независимой проверки. На третьем этапе проводится пилотное внедрение, включая обучение сотрудников, информирование пользователей и тестирование защиты данных. На четвертом этапе сопоставляются измерения до и после изменения, анализируются жалобы, исправляются выявленные затруднения и принимается решение о масштабировании.

Для снижения организационных рисков предлагается сочетать ведомственные рабочие группы с межведомственным механизмом согласования стандартов. Роль руководителя заключается в обеспечении полномочий для изменения процедур, определении владельца результата и рассмотрении отчетов о достигнутых эффектах. Такой подход позволяет перевести цифровую трансформацию из набора разрозненных технических проектов в последовательную программу модернизации государственного управления.

Обсуждение и ограничения исследования

Предложенная модель имеет преимущество прикладной прозрачности: каждое измерение связано с документом, действием или наблюдаемым результатом. Вместе с тем равные веса пяти компонентов являются нормативным допущением автора. В отдельных категориях услуг безопасность или правовая корректность может иметь больший вес, чем скорость. Соответственно, дальнейшее развитие модели предполагает экспертную проверку весов, сравнение оценок разных специалистов и анализ чувствительности индекса к изменению шкалы.

Дополнительное ограничение связано с отсутствием опубликованного в рамках настоящей работы массива ведомственных данных о длительности процедур и пользовательском опыте. По этой причине нельзя делать вывод, что конкретные государственные органы Туркменистана достигли определенного уровня цифровой зрелости или фактически сократили сроки услуг. Выводы статьи относятся к организационным условиям, методике оценки и возможным направлениям управленческих решений.

Результаты международных сравнений также требуют осторожности: индекс GovTech Всемирного банка предназначен для выявления направлений совершенствования и не является рейтингом эффективности отдельных государственных учреждений [10]. Поэтому использование глобальных рамок в национальной системе управления предполагает адаптацию критериев, а не механическое копирование баллов или решений других стран.

Заключение

Проведенный документальный и сравнительно-методологический анализ позволяет сформулировать три основных вывода. Во-первых, национальные решения Туркменистана на 2026–2028 годы формируют программную основу дальнейшего развития электронного правительства и цифровых механизмов взаимодействия государственных органов [2; 3]. Во-вторых, результативность преобразований определяется не только внедрением технологий, но и согласованностью регламентов, качеством данных, профессиональной подготовкой служащих, учетом потребностей граждан и регулярным контролем. В-третьих, для обоснованного управления реформой необходимы измеримые индикаторы, отражающие фактическое улучшение государственных услуг.

Научно-практическим результатом исследования выступает авторская пятикомпонентная модель организационной зрелости в сочетании с системой из шести показателей мониторинга. Их применение возможно в качестве инструмента предварительной диагностики и сопровождения пилотных проектов. Перспективой дальнейшего исследования является эмпирическая

апробация модели на отдельных видах государственных услуг с привлечением административных данных, экспертных оценок и обратной связи пользователей.

Библиографический список

1. Министерство связи Туркменистана определено уполномоченным органом по регулированию электронного документооборота // Туркменистан: Золотой век. — 06.09.2025 [Электронный ресурс]. — URL: https://www.turkmenistan.gov.tm/en/post/98356/ministry-communications-turkmenistan-has-been-designated-authorized-body-regulating-electronic-document-management (дата обращения: 31.10.2026).

2. Об утверждении Государственной программы развития цифровой экономики Туркменистана на 2026–2028 годы // Государственное информационное агентство Туркменистана. — 30.01.2026 [Электронный ресурс]. — URL: https://www.tdh.gov.tm/en/post/47539/state-program-development-digital-economy-turkmenistan-20262028-has-been-approved (дата обращения: 31.10.2026).

3. Утверждена Концепция развития цифровой экономики Туркменистана на 2026–2028 годы // Туркменистан: Золотой век. — 08.10.2025 [Электронный ресурс]. — URL: https://www.turkmenistan.gov.tm/en/post/99387/concept-development-digital-economy-turkmenistan-20262028-has-been-approved (дата обращения: 31.10.2026).

4. OECD. Going Digital Integrated Policy Framework // OECD Digital Economy Papers. — 2020. — No. 292. — DOI: 10.1787/dc930adc-en.

5. OECD. Government at a Glance 2025. — Paris: OECD Publishing, 2025 [Electronic resource]. — URL: https://www.oecd.org/en/data/dashboards/government-at-glance-2025.html (accessed: 31.10.2026).

6. OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. — Paris: OECD, 2014 [Electronic resource]. — URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/306.

7. OECD. The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government // OECD Public Governance Policy Papers. — 2020. — No. 02. — DOI: 10.1787/f64fed2a-en.

8. UNESCO. Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. — Paris: UNESCO, 2021 [Electronic resource]. — URL: https://www.unesco.org/en/articles/recommendation-ethics-artificial-intelligence?hub=66973.

9. United Nations. UN E-Government Survey 2024. — New York: United Nations, 2024. — 205 p. [Electronic resource]. — URL: https://desapublications.un.org/publications/un-e-government-survey-2024.

10. Vasconcelos J. R., Dener C., Nii-Aponsah H. et al. GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide. — Washington, DC: World Bank, 2025 [Electronic resource]. — URL: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099121725193511608.

11. World Bank. GovTech Maturity Index (GTMI) [Electronic resource]. — URL: https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi.

12. World Bank. World Development Report 2016: Digital Dividends. — Washington, DC: World Bank, 2016 [Electronic resource]. — URL: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016.