

Елена ПЕТРОВА

МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

В статье представлены результаты компаративного анализа современных методологических подходов к оценке развития проектов электронного правительства, проводится анализ зарубежных и российских разработок в этом направлении. *The article presents the results of the comparative analysis of current methodological approaches for assessing the development of e-government projects, carries out the analysis of foreign and Russian developments in this direction.*

Ключевые слова:

электронное правительство, методики оценки результатов развития проектов электронного правительства; e-government, methods of e-government projects assessment.

Важным аспектом любой программы информатизации, особенно когда речь идет о развитии информационных систем, обеспечивающих взаимодействие власти, бизнеса и населения (электронное правительство), является возможность обеспечить мониторинг эффективности выполнения проектов и программ. В России в настоящее время еще не сформирована система индикаторов и индексов, которые можно использовать при осуществлении регулярного мониторинга развития информатизации регионов (региональный и муниципальный уровни), уровня развития электронного правительства, а также при оказании электронных правительственных услуг.

Наиболее известным показателем ранжирования стран по степени их готовности к внедрению концепции электронного правительства является *Индекс ООН готовности стран к электронному правительству (UN e-Government Readiness Index)*.

Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного правительства осуществляется в рамках деятельности Департамента экономического и социального развития ООН, ежегодно публикующего отчеты (*UN Global E-Government Readiness Reports*), характеризующие потенциал и возможности развития этих технологий в 191 стране мира.

В данном подходе выделяются 2 аспекта, влияющие на развитие электронного правительства¹:

– потенциал, или способность (*capacity*), государственного сектора к развертыванию инфраструктуры ИКТ, позволяющей улучшить качество услуг населению и бизнесу, т.е. готовность страны к созданию электронного правительства;

– готовность (*willingness*), которая означает наличие действий со стороны правительства по обеспечению населения информацией и знаниями для повышения его вооруженности (или степени удолствленности).

Индекс готовности к электронному правительству составляется из 3 исходных индексов (подындексов) – подындкса развития правительственных веб-сайтов (*Web Measure Index*), телекоммуникационной инфраструктуры (*Telecommuni-*

ПЕТРОВА

Елена

Александровна –

д.э.н., доцент;

заведующий

кафедрой

экономической

информатики и

управления ВолГУ

ea_petrova@mail.ru

¹ Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление // <http://www.ict.edu.ru/ft/005716/68362e2-st18.pdf>

сation Infrastructure Index) и человеческого капитала (*Human Capital Index*)¹.

Индекс развития электронного правительства – это среднее взвешенное 3 измерений электронного правительства. Индекс развития электронного правительства = $0,34 \times$ индекс развития правительственных веб-сайтов + $0,33 \times$ индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры + $0,33 \times$ индекс человеческого капитала.

1. Индекс развития правительственных веб-сайтов. Показатель развития правительственных веб-сайтов для каждой страны является суммой показателей: очков за появившиеся информационные услуги, очков за расширенные информационные услуги, очков за операционные (транзакционные) услуги, очков за связанный подход («подключенные» услуги). Далее из значения показателя для данной страны вычитается самое низкое значение для любой страны в обзоре и делится на диапазон значений для всех стран.

2. Индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры. Индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры состоит из 5 индикаторов: а) число персональных компьютеров на 100 жителей; б) число пользователей сети Интернет на 100 жителей; в) число телефонных линий на 100 жителей; г) число абонентов мобильных сетей на 100 жителей; д) число линий высокоскоростного соединения сети Интернет на 100 жителей.

Для каждого показателя основным источником данных является Международный союз электросвязи (*International Telecommunication Union*).

Каждый из приведенных индикаторов нормализуется: из значения показателя для данной страны вычитается самое низкое значение для любой страны в обзоре и делится на диапазон значений для всех стран.

Индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры = (индекс персональных компьютеров + индекс пользователей Интернет + индекс телефонных линий + индекс абонентов мобильной связи + индекс высокоскоростного соединения) / 5.

3. Индекс человеческого капитала. Индекс человеческого капитала состоит из 2 индикаторов: а) уровень грамотности взрослого населения и б) общий валовой коэффициент набора начальной школы, средней школы, высшего образования.

Для обоих показателей главным источником данных является Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (*UN Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Необходимые значения показателей также могут быть взяты из Отчета о развитии человечества, ежегодно издаваемого Программой развития ООН (*UNDP Human Development Report*). Оба индикатора нормализуются: из значения для данной страны вычитается самое низкое значение для любой страны в обзоре и делится на диапазон значения для всех стран.

Индекс человеческого капитала для страны x является средним арифметическим взвешенным с весом 0,6667 для индекса грамотности взрослого населения и 0,3333 – для индекса полного образования.

Индекс человеческого капитала = $\frac{2}{3}$ индекса грамотности взрослого населения + $\frac{1}{3}$ индекса полного образования.

4. Индекс электронного участия. Индекс электронного участия оценивает, насколько полезными являются онлайн-услуги и как часто они предоставляются гражданам.

Индекс электронного участия также нормализуется: из значения показателя для данной страны вычитается самое низкое значение для любой страны в обзоре и делится на диапазон значений для всех стран.

Другой системой индикаторов для оценки состояния проектов электронного правительства является *Система индикаторов для измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского Союза (компания Capgemini)*.

Разработке системы индикаторов для измерения уровня развития электронного правительства в странах Европейского союза уделяется большое внимание. Методика была создана для того, чтобы обозначить принципы регулирования, необходимые для успешной реализации электронных правительственных услуг.

Список индикаторов, определенных Еврокомиссией, был одобрен Советом

¹ По материалам United Nations E-Government Survey 2010 Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis // http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E_Gov_2010_Complete.pdf

министров внутреннего рынка в ноябре 2000 г. Этот список включал только 3 индикатора, имеющих отношение к электронному правительству¹.

1. Доля базовых услуг, доступных в онлайн-режиме. Данный индикатор — один из основных показателей по оценке информатизации правительства.

2. Использование населением правительственных онлайн-услуг для получения информации или заполнения электронных форм. Этот показатель характеризует эффективность предоставления услуг государственного сектора. В рамках данного индикатора возможна оценка использования населением не только обычных государственных услуг, переведенных в режим онлайн, но и новых информационных услуг правительства.

3. Доля государственных закупок, которая может быть выполнена в режиме онлайн.

Был сформирован список 20 базовых государственных услуг, реализация которых отслеживается на уровне Европейского союза как степень прогресса отдельных стран в сфере создания электронного правительства (индикатор «доля базовых услуг, доступных в режиме онлайн»).

С 2001 г. Комиссия возлагает обязанность по измерению и анализу развития этих услуг на консалтинговую компанию *Capgemini*. Последние отчеты, подготовленные этой компанией по заказу генерального директората ЕС по информационному обществу и СМИ, включают в себя сравнительный обзор развития в странах Евросоюза вышеперечисленных 20 базовых электронных услуг по состоянию на апрель 2006 г.² и сентябрь 2007 г.³

Для того чтобы измерить индикатор «доступность государственных услуг в онлайн-режиме», была разработана модель совершенствования электрон-

ных услуг⁴. Эта модель иллюстрирует различные степени совершенствования онлайн-услуг государственных услуг, начиная с предоставления «базовой» информации, через одностороннее и взаимное взаимодействие и заканчивая полностью электронной обработкой каждого эпизода.

Новый индикатор (объем государственных услуг, полностью доступных в онлайн-режиме) измеряется на базе двухуровневой структуры: уровень 1 — нет полной доступности в онлайн-режиме; уровень 2 — полная доступность в онлайн-режиме. Первый уровень соответствует этапам с 0-го по 3-й структуры «усовершенствования». Второй уровень соответствует 4-му этапу этой структуры.

Для того чтобы лучше проследить развитие услуг, они были объединены в группы. Система индикаторов и ежегодные сравнительные исследования, которые осуществляются по заказу Еврокомиссии, позволяют обозначить динамику развития степени совершенствования по 2 группам: базовых электронных услуг для граждан (G2C) и для бизнеса (G2B). Степень доступности электронных правительственных услуг для бизнеса (G2B) за все годы проведения мониторинга превышает доступность услуг для населения (G2C).

Доступность услуг G2B превысила 50% еще в 2002 г., тогда как онлайн-доступность правительственных услуг для граждан вышла на уровень 50% только через 5 лет — в 2007 г.⁵

В Российской Федерации также была создана система оценки проектов электронного правительства — *Индекс готовности регионов России к электронному правительству*, разработанный Дирекцией по мониторингу развития информационного общества ИРИО⁶. Он предназначен для выработки, проведения и корректировки политики развития электронного правительства на федеральном и региональном уровнях и является развитием и рас-

¹ Мировой опыт создания электронного правительства // <http://www.pandia.ru/276876/>

² Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. June 2006 // http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf

³ The User Challenge Benchmarking. The Supply of Online Public Services: 7th Measurement. September 2007. Directorate General for Information Society and Media // http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf

⁴ Чугунов А.В. Указ. соч.

⁵ The User Challenge Benchmarking. The Supply of Online Public Services: 7th Measurement. September 2007. Directorate General for Information Society and Media // http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf

⁶ Индекс готовности регионов России к электронному правительству // <http://www.iis.ru>

ширением методологии международного Индекса готовности стран к электронному правительству, публикуемого ежегодно в авторитетных докладах ООН.

Индекс позволяет оценить уровень подготовленности региона к реализации услуг органов власти на основе ИКТ, проанализировать препятствия и зоны отставания на пути реализации концепции электронного правительства.

Структура индекса. Оценка готовности к реализации услуг электронного правительства в регионах России складывается из оценок 5 параметров (подындеков).

1. Доступ органов власти к ИКТ. Оценивается по показателям наличия ПК, локальных сетей и доступа к Интернету органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Индекс веб-присутствия органов власти региона. Анализ проводится с точки зрения полноты присутствия региональных и муниципальных органов власти в сети Интернет (доля органов власти и местного самоуправления, имеющих сайт в Интернете) и с точки зрения функциональной и информационной насыщенности интернет-представительств региональных органов власти, оцениваемой по методологии ООН.

3. ИКТ-инфраструктура региона. Помимо показателей развития стационарной и мобильной телефонной связи, наличия ПК, для оценки этого подындекса используются показатели доступа к Интернету населения и предприятий.

4. Развитие электронной коммерции в регионе. Оценивается по показателям использования Интернета предприятиями и организациями региона для предоставления и получения информации о товарах и услугах, а также для размещения и получения заказов и проведения расчетов.

5. Человеческий капитал оценивается по уровню образования населения, масштабам подготовки ИКТ-специалистов, развитости научного потенциала региона и мотивации использования ИКТ у населения.

Параметры, по которым оценивается сайт, объединены в 4 группы, соответствующие стадиям развития интернет-присутствия¹.

¹ Шапошник С.Б. Индекс готовности регионов России к электронному правительству // Босс, 2005, № 2; <http://www.bossmag.ru/view.php?oth=%F1%E5%ED%F2%FF%E1%F0%FC&id=33>

1. Начальное присутствие. Начальное присутствие характеризуется наличием сайта и базовой информации на нем, ссылок на другие органы власти, подразделения самого правительства и неправительственные организации.

2. Продвинутое присутствие. Это стадия развитого информационного присутствия органа власти в Интернете, измеряемого показателями наличия на сайте архивов документов (законов, постановлений и т.п.), текущей информации, баз данных (статистической и другой информации), новостного раздела, раздела, посвященного электронному правительству, раздела часто задаваемых вопросов, наличия сервисов поиска, помощи, скачивания файлов и карты сайта. Это стадия одностороннего взаимодействия, предполагающего потоки информации от государства к населению.

3. Интерактивное присутствие. Эта стадия характеризуется возможностями скачивать и заполнять формы для различных услуг, числом этих форм, наличием контактной информации и возможностями связаться с представителями правительственного органа, использованием аудио- и видеофайлов для информирования общественности.

4. Транзакционное присутствие. Это стадия двухстороннего взаимодействия органов власти с населением и бизнесом, предполагающая использование Интернета для осуществления всей транзакции – оплаты налогов и штрафов, запроса и получения документов, оплаты услуг с использованием различных платежных систем и т.п.

5. Сетевое присутствие. Характеризуется наличием специальных инструментов и возможностей для вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений – веб-форм для комментариев, инструментов онлайн-консультаций с населением, дискуссионных форумов по вопросам политики и действий органа власти, онлайн-опросов, возможностей получить ответ на запросы по электронной почте или через веб-формы (с указанием срока ответа) и подписаться на получение информации по электронной почте.

Методика подсчета индекса. Индекс рассчитан для всех регионов России, кроме Чечни. Для подсчета индексов все использованные показатели нормализовались

(переводились в оценку по 7-балльной шкале). Всего для определения Индекса готовности регионов к электронному правительству используется 40 показателей (включая 2 композитных индекса – образовательный индекс ПРООН и индекс веб-присутствия). В случае отсутствия показателя для отдельного региона его значение определялось с использованием статистических методов (на основе корреляционного анализа и др.).

Информационная база. Для получения значений показателей, задействованных в построении индекса, использовались следующие источники информации: государственная и ведомственная статистика; результаты представительного опроса населения в регионах (представлены данные ФОМа, проекта «Георейтинг»); обследование сайтов органов власти регионов по методологии ООН.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ современных методик позволяет сделать вывод, что на сегод-

няшний день не существует единой методики оценки проектов электронного правительства, отражающей в полной мере как количественные, так и качественные характеристики и подходящей для оценки проектов электронного правительства регионов России. Кроме того, не все исследования и индексы, которые в настоящее время имеются в России, могут быть рекомендованы для использования. Зачастую отсутствует подробное описание методики и подтверждение репрезентативности выборки исследования (опросы, проведенные институтом «Экспертное сообщество» в рамках ФЦП «Электронная Россия»), либо возникают случаи некорректного использования экспертных оценок при формировании индексов.

Статья подготовлена в рамках гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области № 13-12-34007.