

Современное развитие электронного правительства России в контексте мировых тенденций

Статья рекомендована Б.В. Кристалным 24.03.2017



АКАТКИН Юрий Михайлович

Кандидат экономических наук, заведующий лабораторией социально-демографической статистики Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

Аннотация

Статья посвящена развитию электронного правительства России в контексте мировых тенденций. По мнению авторов, отставание России обусловлено снижением темпов роста электронного правительства на фоне существенного продвижения вперед стран-лидеров. Одна из причин такого положения – концентрация усилий разработчиков российского ЭП на построении инфраструктуры в противовес стремлению к совместному использованию информации и обеспечению способности информационных систем к взаимодействию, особенно на организационном и семантическом уровне интероперабельности. Новыми мировыми ориентирами для электронных правительств стали цели и задачи устойчивого развития стран, установленные Повесткой дня 2030. Они должны быть проанализированы и использованы для уточнения приоритетов дальнейшей эволюции электронного правительства России.

Ключевые слова:

электронное правительство, интероперабельность, цифровизация, системный проект, совместное использование информации.



**ЯСИНОВСКАЯ Елена
Донатовна**

Старший научный сотрудник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

Организация объединенных наций с 2003 г. ежегодно, а с 2008 г. раз в два года, проводит обследования уровня развития (уровня зрелости) электронных правительств (ЭП) 193 стран – членов ООН¹ и составляет соответствующий глобальный рейтинг. В июле текущего года был опубликован новый такой отчет ООН под названием «Обзор электронного правительства 2016. Электронное правительство для устойчивого развития» [1]. Интересно, что в методике оценки впервые специальное внимание уделяется влиянию электронного правительства на различные аспекты обеспечения устойчивого развития стран. Анализ изменений методических подходов и результатов оценки позволяет выделить факторы, которые будут определять лидеров следующих лет.

Основные показатели и методика измерения развития электронного правительства (ООН)

В обследовании и расчете рейтинга стран ООН используются следующие показатели:

- *индекс онлайн-услуг (Online Service Index, OSI) – объем и качество государственных услуг, предоставляемых онлайн;*

¹ http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/o8report.htm

- *индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index, TII)* – уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры;
- *индекс человеческого капитала (Human Capital Index, HCI)* – оценка заложенного человеческого капитала.

Как следует из обзора, страны мира в рейтинге ранжируются на основе *композитного индекса развития электронного правительства (Electronic Government Development Index, EGDI)*, представляющего собой среднее арифметическое нормализованных оценок трех других основополагающих индексов:

$$EGDI = \frac{1}{3} (OSI_{normalized} + TII_{normalized} + HCI_{normalized})$$

, где каждый из показателей представляет собой нормированное значение Z-статистики, показывающей, на сколько стандартных (или среднеквадратических) отклонений измеренная величина отстоит от среднего. Страна с наибольшим значением индекса *EGDI* занимает в рейтинге первое место. Структуры индексов *OSI*, *TII* и *HCI* расшифрованы в Приложении А отчета. Из него следует, что каждый из индексов *OSI*, *TII* и *HCI* является композитным.

Для вычисления значения *индекса онлайн услуг OSI* эксперты дистанционно обследуют и оценивают главный государственный портал страны, главный портал государственных услуг, портал электронного участия, а также сайты национальных министерств образования, труда, социальных услуг, здоровья, финансов и окружающей среды. Во внимание принимается как содержание, так и доступность различных услуг. Чтобы получить набор значений *OSI*, в 2016 г. в обследовании участвовали 111 исследователей, в том числе эксперты ООН и онлайн-волонтеры из более чем 60 стран с охватом 66 языков. Каждое из государств – членов ООН перед началом работы предоставило список и адреса необходимых сайтов. Отвечая на вопросы, эксперты выставляли бинарные оценки, затем отклонение суммарной оценки страны от минимальной оценки по странам нормировалось относительно диапазона оценок по странам.

Поскольку электронные услуги предоставляются через развернутую в стране телекоммуникационную инфраструктуру связи, *индексы телекоммуникационной инфраструктуры TII* отражают доступность услуг гражданам и бизнесу во всех государствах – членах ООН. Они формируются Международным союзом электросвязи (МСЭ), который является организацией ООН, на основе исходных данных, предоставляемых в МСЭ государствами – членами ООН. В 2016 г. индекс *TII* каждой страны впервые оценивался по активным абонентам с учетом таких показателей, как:

- число интернет-пользователей вне зависимости от места использования интернета в течение последних трех месяцев (на 100 жителей);
- число линий фиксированной телефонной связи на 100 жителей;
- количество подписок абонентов мобильной связи (на 100 жителей) на мобильные услуги в течение последних трех месяцев;

- количество абонентов, имеющих беспроводной широкополосный доступ к интернету;
- количество абонентов, имеющих фиксированный широкополосный доступ к интернету (на 100 жителей).

Индекс человеческого капитала страны (НСИ) отражает способность ее граждан пользоваться электронными услугами национального электронного правительства. *НСИ* определяется средним значением четырех показателей: 1) уровень грамотности взрослого населения; 2) отношение числа обучающихся на всех ступенях образования независимо от их возраста к числу населения по возрастным группам, соответствующим ступеням образования; 3) ожидаемое число лет обучения; 4) реальное среднее число лет обучения.

Данные для обзора предоставляются Программой развития ООН (ПРООН)² и Организацией ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО)³. В соответствии с методикой обследования *НСИ* вычисляются по формуле:

$$\begin{aligned} & \text{составное значение индекса человеческого капитала} = \\ & + 1/3 \times \text{уровень грамотности взрослых} + \\ & + 2/9 \times \text{общий коэффициент обучающихся} + \\ & + 2/9 \times \text{ожидаемая продолжительность обучения} + \\ & + 2/9 \times \text{средняя продолжительность обучения.} \end{aligned}$$

Заметим, что помимо индекса развития э-правительства *EGDI* в ООН подсчитывают дополнительный *индекс электронного участия граждан во взаимодействии с государством (индекс э-участия, E-participation Index, EPI⁴)*. Индекс электронного участия обогащает содержание обзора, поскольку с его помощью учитываются:

- предоставление государством гражданам (по требованию или без) электронной публичной информации (предоставление электронной информации, e-information sharing),
- вовлечение граждан в обсуждение с государством вопросов государственной политики и услуг (электронные консультации, e-consultation),
- расширение прав и возможностей совместного участия государства и граждан в проектировании вариантов государственной политики, создании компонентов услуг и условий для их предоставления (электронное принятие решений, e-decision making).

Такая оценка взаимодействия граждан с электронным правительством явно выходит за рамки традиционного оказания электронных услуг и предоставления информации, свойственных электронному правительству в соответствии с определением ООН. Эти взаимодействия скорее относятся к открытому правительству, о котором сегодня достаточно много говорится.

² United Nations Development Programme (UNDP), <http://www.undp.org/>.

³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), <http://ru.unesco.org/>

⁴ United Nations Public Administration Country Studies, <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>

Россия в глобальном рейтинге развития электронного правительства

Рассмотрим динамику развития электронного правительства в России, в соответствии с тем, как она отражена в обзорах ООН⁵. Изменение позиции Российской Федерации в глобальном рейтинге ООН развития электронного правительства для двух главных композитных индексов показано в таблице 1.

Из таблицы видно, что до конца 2009 г. прогресса не наблюдалось: осуществлялась в основном информатизация министерств и ведомств. Индексы не росли из-за неразвитой телекоммуникационной инфраструктуры и отсутствия электронных государственных услуг. Но 31 декабря 2009 г. заработал Единый портал государственных услуг (ЕПГУ) с несколькими электронными услугами. Это произошло между двумя рейтингами — 2010 и 2008 гг. К середине 2011 г. предоставлялся уже не один десяток услуг, что в последующие годы было зафиксировано и сразу привело к резкому повышению позиции России в рейтинге.

Индекс	Год выпуска очередного глобального рейтинга ООН развития электронного правительства и место в нем Российской Федерации						
	2004	2005	2008	2010	2012	2014	2016
Индекс развития электронного правительства (EGDI)	52	50	60	59	27	27	35
Индекс электронного участия (EPI)	41	61	98	86	19	30	34

Таб. 1. Динамика позиции Российской Федерации в глобальном рейтинге ООН развития электронного правительства
Источник данных: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/141-Russian-Federation> и http://unpan3.un.org/egovkb#U-zUVeN_sgR

По результатам обследования ООН, в 2016 г. (табл. 2) произошли существенные изменения в составе лидирующих стран — 17 из 35-ти стран с лучшим рейтингом продемонстрировали положительную динамику (отмечены серым). Так в состав стран с высоким уровнем *EGDI* ($\geq 0,75$) вошла Словения (21-е место), поднимаясь с 41 места. Резкий рост продемонстрировали Великобритания, Швеция, Дания и Мальта, занявшие в рейтинге соответственно 1-е, 6-е, 9-е, 30-е места. Отметим, что именно представители Великобритании активно продвигают и реализуют идеи цифровой трансформации государственного управления [2]. В то же время Республика Корея, устойчиво занимавшая 1-е место последние шесть лет, стала третьей.

E-Gov. Rank 2016	Страна	E-Gov. Rank 2016–2014	EGDI 2016	EPI 2016	E-Gov. Rank 2014	EGDI 2014	EPI 2014
1	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	7	0,91928	1	8	0,86948	0,96078
2	Австралия	0	0,91428	0,98305	2	0,91034	0,94117
3	Республика Корея	-2	0,89149	0,9661	1	0,94623	1

⁵ Источник данных: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/141-Russian-Federation> и http://unpan3.un.org/egovkb#U-zUVeN_sgR

E-Gov. Rank 2016	Страна	E-Gov. Rank 2016-2014	EGDI 2016	EPI 2016	E-Gov. Rank 2014	EGDI 2014	EPI 2014
4	Сингапур	-1	0,8828	0,91525	3	0,90762	0,90196
5	Финляндия	5	0,88168	0,91525	10	0,84491	0,70588
6	Швеция	8	0,87039	0,76271	14	0,8225	0,60784
7	Нидерланды	-2	0,86586	0,94915	5	0,88966	1
8	Новая Зеландия	1	0,8653	0,94915	9	0,86436	0,78431
9	Дания	7	0,85102	0,81356	16	0,8162	0,54901
10	Франция	-6	0,84559	0,89831	4	0,89384	0,96078
11	Япония	-5	0,84397	0,98305	6	0,88744	0,96078
12	Соединенные Штаты Америки	-5	0,84201	0,89831	7	0,87483	0,92156
13	Эстония	2	0,83344	0,81356	15	0,81796	0,7647
14	Канада	-3	0,82847	0,91525	11	0,84177	0,82352
15	Германия	6	0,82099	0,76271	21	0,7864	0,70588
16	Австрия	4	0,82081	0,88136	20	0,79124	0,62745
17	Испания	-5	0,8135	0,9322	12	0,84098	0,78431
18	Норвегия	-5	0,81168	0,76271	13	0,83572	0,68627
19	Бельгия	6	0,7874	0,64407	25	0,75638	0,62745
20	Израиль	-3	0,78056	0,83051	17	0,81615	0,86274
21	Словения	20	0,77691	0,72881	41	0,65054	0,39215
22	Италия	1	0,77636	0,91525	23	0,7593	0,78431
23	Литва	6	0,77467	0,83051	29	0,72709	0,64705
24	Бахрейн	-6	0,77335	0,74576	18	0,80885	0,82352
25	Люксембург	-1	0,77046	0,69492	24	0,75911	0,54901
26	Ирландия	-4	0,76888	0,71186	22	0,781	0,64705
27	Исландия	-8	0,76619	0,66102	19	0,797	0,49019
28	Швейцария	2	0,75246	0,57627	30	0,7267	0,37254
29	Объединенные Арабские Эмираты	3	0,75153	0,74576	32	0,71358	0,84313
30	Мальта	10	0,74242	0,77966	40	0,6518	0,47058
31	Монако	7	0,73152	0,28814	38	0,67148	0,09803
32	Лихтенштейн	3	0,73126	0,62712	35	0,69823	0,2745
33	Казахстан	-5	0,72499	0,59322	28	0,72827	0,7647
34	Уругвай	-8	0,72367	0,71186	26	0,74195	0,98039
35	Российская Федерация	-8	0,72147	0,74576	27	0,72959	0,68627

Таб. 2.

Топ 35 в глобальном рейтинге ООН развития электронного правительства

Источник данных: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

К сожалению, мы видим, что в 2016 г. Россия утратила свою позицию в тридцатке лидеров, опустившись на 35-е место и пропустив вперед Казахстан. Тем не менее в Восточной Европе Россия все еще остается одним из лидеров по уровню развития электронного правительства, опережая, к примеру, Венгрию и Чехию. По мнению специалистов Института развития информационного общества (ИРИО), «падение места в общем рейтинге, как и его рост в 2012 году, объективны, объяснимы и связаны с динамикой двух индексов — индекса телекоммуникаций и индекса онлайн-услуг» [3].

Более точную картину дает сравнение динамики измеряемых ООН индексов в 2014 и 2016 гг. (табл. 3) — средних значений индексов для 30 стран-лидеров и индексов российского ЭП. Следует учитывать, что составляющие композитного индекса развития электронного правительства *EGDI* нормализованы и не несут абсолютного характера. Из таблицы видно существенное снижение российского индекса телекоммуникаций *TII* наряду с ростом индекса онлайн-услуг *OSI*. Однако этого роста не хватило даже для сохранения уровня *EGDI*, поскольку одновременно Россия продемонстрировала падение индекса человеческого капитала *HCI*.

		EGDI	EPI	OSI	HCI	TII
Среднее значение Топ-30	2016	0,821	0,832	0,857	0,870	0,735
	2014	0,725	0,724	0,747	0,782	0,644
Россия	2016	0,721	0,746	0,732	0,823	0,609
	2014	0,730	0,686	0,709	0,839	0,641

Таб. 3. Сравнительные значения индексов в глобальном рейтинге ООН развития электронного правительства
Источник данных: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

По-видимому, основной причиной столь существенного снижения рейтинга можно считать невысокие темпы роста российского ЭП, наблюдаемые в последнее время, на фоне впечатляющей динамики развития ЭП целого ряда стран-лидеров. Цифры таблицы 3 показывают существенный рост средних индексов ЭП стран первой тридцатки за последние два года.

Постоянный реинжиниринг системы межведомственного взаимодействия, непрерывная модернизация государственных сервисов и сложный порядок разработки и согласования ТКМВ привели к тому, что из поля зрения окончательно ушли главные проблемы — межведомственные и региональные барьеры, отсутствие типовых решений для региональных органов власти, высокий порог присоединения органов местного самоуправления к инфраструктуре ЭП [4, 5]. В то же время многие страны посвятили последние 10–15 лет решению проблемы интероперабельности систем ЭП на семантическом и организационном уровне, добившись значительных успехов, что и нашло отражение в рейтинге ООН.

Следует отметить, что в рамках экспертного обсуждения системного проекта российского ЭП 2016-го года, в том числе и авторами настоящей работы,

был сделан акцент на необходимости проведения работ по семантической и организационной интероперабельности ЭП. Однако в тексте версии «Системного проекта электронного правительства Российской Федерации до 2020 года» от 12 октября 2016 г., опубликованной на сайте Минкомсвязи [6], эти вопросы существенного отражения не нашли. Вновь речь идет о «совместном использовании компонентов платформы и интероперабельности данных и метаданных», а не о совместном использовании информации и интероперабельности систем электронного правительства. А термин «семантическая интероперабельность» и вовсе предлагается понимать как один из «способов описания данных и метаданных».

Таким образом, конкретных требований к интероперабельности в документе не предъявляется, комплекс мероприятий отсутствует, уровни интероперабельности и перечень задач, которые должны привести системы электронного правительства к способности взаимодействовать на каждом из этих уровней, не сформулированы. То есть если задача и поставлена, то остается неясно, что именно нужно обеспечить и каким образом.

В то же время международный опыт позволяет четко определить задачи обеспечения интероперабельности для каждого уровня, а также предложить ряд мероприятий, направленных на их достижение. Объединяет эти задачи и мероприятия основная цель — совместное использование информации для повышения эффективности взаимодействия уполномоченных органов государственной власти по всей вертикали власти при выполнении государственных функций, а также снижения административных барьеров для граждан и бизнеса [7].

Полученные на мировом уровне (в том числе в странах-лидерах рейтинга ООН) результаты стали фундаментом для перехода государственного управления к моделям «умного» и «связанного» правительства, а также цифровой трансформации экономики и общества [8]. В свою очередь достижение нового качества государственного управления позволило говорить о дальнейших задачах ЭП для обеспечения устойчивого развития стран.

Роль электронных правительств в устойчивом развитии стран

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятая главами государств и правительств государств-членов ООН [9], определила 17 целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 задач, которые направлены на создание мира, свободного от нищеты, голода, болезней и нужды.

Многие страны уже ведут работу в этом направлении, поэтому в рамках обследования 2016 г. проводился анализ того, как электронное правительство развивается и ориентируется на поддержку реализации ЦУР. Следуя трендам 2014 г., ООН делает акцент на открытости, использовании информации для повышения ответственности государства перед гражданами и создания стимулов для более эффективного использования государственных ресурсов. При этом особо подчеркивается необходимость применения открытого правительства как для осуществления ЦУР, так и для мониторинга их достижения. В методику обследования ООН 2016 г. были внесены некоторые изменения. *Композитный*

индекс развития электронного правительства был модифицирован в части расчета *индекса телекоммуникационной инфраструктуры* для установления соответствия с целью 9 — «создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям», тесно связанной с достижением всех семнадцати целей устойчивого развития. Реализация ЦУР требует обеспечения участия граждан в принятии решений, поэтому в нынешнем году был пересмотрен и расширен список вопросов, используемых для оценки *индекса электронного участия*, с целью отражения текущих тенденций вовлечения граждан в создание, реализацию и оценку государственной политики. Представленные в общем обзоре тенденции позволяют предположить, что эксперты ООН, проводившие обследование, формировали свою позицию сквозь призму достижения ЦУР, что также в значительной мере повлияло на полученные результаты.

Как справедливо указывается в отчете ООН, достижение ЦУР требует больших усилий, высокого потенциала правительств, а также расходуемых средств. Утверждается, что цели могут быть достигнуты только при условии, что государственный и частный секторы будут применять комплексный и сбалансированный подход к социальной, экономической и экологической сферам. Таким образом, необходим беспрецедентный уровень интеграции и институциональной координации политики. Поэтому важно обеспечить всеобщий доступ к качественным услугам для принятия согласованных решений, разработки комплексных стратегий, повышения эффективности, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти.

С помощью современных электронных и мобильных сервисов ЭП призвано обеспечивать предоставление государственных услуг наиболее эффективным, доступным и соответствующим нуждам людей способом, активизировать участие граждан в процессе принятия решений, повышать прозрачность и подотчетность государственных учреждений. Наряду с интеграцией услуг, электронное правительство может поддерживать политику интеграции и поощрять усилия различных государственных учреждений в целях их более тесного сотрудничества.

В таблице 4 приведены цели и задачи устойчивого развития, которые использовались для определения индекса онлайн-услуг *OSI* при обследовании и оценке экспертами качества и доступности открытых государственных данных на общегосударственных порталах и ведомственных сайтах.

Цели УР	Задачи УР
1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	1.3. Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 г. достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения 1.4. К 2030 г. обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование

Цели УР	Задачи УР
<p>3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте</p>	<p>3.8. Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медико-санитарным услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам для всех</p>
<p>4. Обеспечение всеобщего и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех</p>	<p>4.3. К 2030 г. обеспечить для всех женщин и мужчин равный доступ к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию</p> <p>4.6. К 2030 г. обеспечить, чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать</p>
<p>5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек</p>	<p>5.4. Признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий</p> <p>5.b. Активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности информационно-коммуникационные, для содействия расширению прав и возможностей женщин</p>
<p>8. Содействие поступательному, всеобщему и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех</p>	<p>8.5. К 2030 г. обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности</p> <p>8.8. Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости</p>
<p>9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям</p>	<p>9.1. Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех</p> <p>9.c. Существенно расширить доступ к информационно-коммуникационным технологиям и стремиться к обеспечению всеобщего и недорогого доступа к интернету в наименее развитых странах к 2020 г.</p>
<p>10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними</p>	<p>10.2. К 2030 г. поддерживать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни, независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии, экономического и иного статуса</p>
<p>11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов</p>	<p>11.1. К 2030 г. обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам, благоустроить трущобы</p> <p>11.3. К 2030 г. расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах</p>

Цели УР	Задачи УР
12. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	12.8. К 2030 г. обеспечить, чтобы люди во всем мире располагали соответствующей информацией и сведениями об устойчивом развитии и образе жизни в гармонии с природой
13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями	13.3. Улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к нему и раннему предупреждению
16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	16.5. Значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах 16.6. Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях 16.7. Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества 16.10. Обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития	17.17. Стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров

Таб. 4.

Цели и задачи устойчивого развития в обследовании ООН [1]

Цели устойчивого развития, которые лежат в основе Повестки дня 2030, тесно взаимосвязаны: продвижение в достижении одной цели способствует прогрессу других. Этот комплексный характер подтверждает необходимость выработки комплексной политики и общегосударственного (Whole-of-Government, WoG) подхода, чтобы более эффективно добиваться устойчивого развития с учетом связей между экономическими, социальными и экологическими направлениями, а также между секторами и подсекторами, реализуемыми целями и задачами.

В основе WoG лежит совместная работа государственных учреждений с использованием всего набора организационных возможностей при совместном решении конкретных вопросов. Таким образом, WoG тесно коррелирует с понятиями «объединенного» и «связанного правительства» [10, 11]. WoG-подходы к разработке политики и WoG-подходы к оказанию услуг и электронному правительству являются взаимодополняющими, поскольку и сложные проекты, и решаемые проблемы согласуются с институциональной динамикой, регулированием, технологическими трудностями, возможностями и ресурсами.

В то же время они оба могут обеспечить значительные преимущества для людей, облегчая взаимодействие с государственными органами, реализацию запросов и потребностей.

В результате изучения опыта ряда стран по поддержке политики интеграции, координации деятельности учреждений и преодолению преград между организациями в обследовании ООН 2016 сделан ряд важных выводов, которые и определяют развитие электронного правительства на ближайшие годы.

- Проблема устойчивого развития, по сути, является проблемой интеграции. Для решения этой проблемы органы управления должны стремиться к оказанию комплексных услуг — не только в экономической, социальной и экологической сферах, но и в различных отраслях, подотраслях и видах деятельности.
- Некоторые правительства успешно интегрировали услуги в трех отдельных направлениях⁶ и между ними, приняв, таким образом, подход WoG для оказания услуг. Это сопровождалось тенденцией создания государственных сервисов как целостных, ориентированных на потребности людей образований.
- Эффективный интегрированный сервис неизбежно должен базироваться на политической интеграции. Однако такая интеграция для многих стран представляет серьезную проблему. Например, разработка комплексной политики требует глубокого проникновения в целый ряд сложных проблем по всем трем направлениям устойчивого развития.
- Электронное правительство (включая средства анализа больших данных) служит инструментом реализации политической интеграции. Оно обеспечивает правительствам ряд элементов, необходимых для интеграционной политики и способствующих улучшению понимания комплексных проблем. Оно предлагает возможности для перестройки используемых процессов принятия решений и информационных потоков. Кроме того, электронное правительство неизбежно помогает интегрировать «изолированные» правительства, вызывая изменение организационной структуры и координации органов власти. Автоматизированные системы, используемые в электронном правительстве, по своей природе требуют определенного уровня стандартизации, сближения и взаимодействия. Затем эта технологическая интеграция может быть перенесена на совершенствование межведомственной интеграции.
- Электронное правительство является катализатором WoG-подхода при предоставлении сервисов и политической интеграции, однако обратное тоже верно. Развитие ЭП предполагает реализацию комплексного подхода. Наблюдаемые тенденции свидетельствуют

⁶ Экономическое, социальное и экологическое направления устойчивого развития – прим. автора

об увеличении количества стран с широким государственным учреждением СЮ или эквивалентного органа для координации национального развития электронного правительства.

- Важность надежного доступа к информации и статистическим данным, включая соответствующие инструменты (например, для анализа больших данных) — общепризнанный факт. Поэтому необходимо наращивать потенциал развивающихся стран в области сбора и анализа данных для стимулирования разработки политики в интересах устойчивого развития [1].

* * *

Итак, Россия потеряла в рейтинге ООН восемь пунктов. Это ставит под сомнение как эффективность уже принятых официальных решений, так и перспективность предпринимаемых усилий по развитию российского ЭП. Серия экспертных обзоров системного проекта [12] в Аналитическом центре при Правительстве РФ в апреле 2016 г.⁷ показала, что в проекте не уделено должного внимания целому ряду ключевых аспектов развития российского ЭП. А на состоявшемся 24 октября 2016 г. заседании правительственной комиссии по использованию ИТ для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности системный проект был отправлен на доработку⁸.

Сложившаяся ситуация требует от научного сообщества проведения тщательного анализа возможных вариантов развития и выработки научно обоснованных предложений на базе комплексного, системного подхода к развитию электронного правительства с учетом мировых тенденций. Оригинальный подход к решению поставленных задач вместе с набором мероприятий для дорожной карты системного проекта авторы представили в докладе «Towards the digital government in Russia: Integrative approach» на третьей международной конференции «Электронное управление и открытое общество: вызовы Евразии» (Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia) в ноябре 2016 г. [7].

Не вызывает сомнений, что государства, в которых развитие электронного правительства будет связано с достижением целей устойчивого развития, не только смогут претендовать на лидерство в рейтинге ООН, но и получат существенные преимущества при взаимодействии с гражданами и бизнесом.

ЛИТЕРАТУРА

1. E-GOVERNMENT SURVEY 2016. **E-Government for Sustainable Development** // URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf> (дата обращения 08.12.2016).

2. PETROV O. V., BUNCHUK M., STOTT A. CH., HOHLOV YU. **Цифровое правительство 2020: перспективы для России** // Washington, D.C.: World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2016/05/26367059/digital-government-2020-prospects-russia-цифровое-правительство-2020-перспективы-для-россии>.

3. **Рейтинг электронного правительства ООН** // Tadviser. URL: <http://tadviser.ru/a/319289> (дата обращения 08.12.2016).

4. АКАТКИН Ю. М., ДРОЖЖИНОВ В. И., КОНЯВСКИЙ В. А. **Электронное правительство РФ как система систем: новый сценарий** // Cnews. 2014. URL: <http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2014/03/03/562884> (дата обращения 08.12.2016).

⁷ <http://ac.gov.ru/events/o8399.html>, <http://ac.gov.ru/events/o8760.html>

⁸ <http://www.tadviser.ru/index.php/>
Статья: Системный проект электронного правительства России

5. АКАТКИН Ю. М., ДРОЖЖИНОВ В. И., КОНЯВСКИЙ В. А. **Устойчивость системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде** // Информационные ресурсы России. 2014. № 4.
6. **Системный проект электронного правительства до 2020 года, версия от 12 октября 2016 г.** // Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения 08.12.2016).
7. АКАТКИН Ю., ЯСИНОВСКАЯ Е., ДРОЖЖИНОВ В., КОНЯВСКИЙ В. **Towards the digital government in Russia: Integrative approach** // Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia/ Conference proceedings EGOSE '16, November 22-23, 2016, St. Petersburg, Russian Federation © 2016 ACM, ISBN978-1-4503-4859-1.
8. АКАТКИН Ю. М., ЯСИНОВСКАЯ Е. Д., ДРОЖЖИНОВ В. И. **Эволюция моделей электронного правительства** // Федерализм. 2016. № 4.
9. **Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 года** // URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/70/1> (дата обращения 08.12.2016)
10. EGGERS W. D., GOLDSMITH S. **Government by Network: The New Public Management Imperative** // Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University, 2004.
11. GOLDSMITH S., EGGERS W. D. **Governing by Network. The New Shape of the Public Sector** // Brookings Institution Press/Ash Center, November 2, 2004. ISBN: 9780815797524, URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/governingbynetwork_chapter.pdf (дата обращения 08.12.2016).
12. **Книга участника годовой расширенной коллегии Минкомсвязи 20 апреля 2016 года на 145 страницах** // Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/bookletmks2016s.pdf>. С. 68–69.