

Электронное государственное управление в странах СНГ



ХОХЛОВ Юрий Евгеньевич
Кандидат физико-математических наук, доцент, действительный член Российской инженерной академии, председатель Совета директоров Института развития информационного общества, председатель редакционного совета журнала «Информационное общество»

Аннотация

В обзоре анализируется потенциал использования ИКТ в государственном управлении в целях устойчивого развития за счет эффективного и экономного предоставления государственных услуг, обеспечения прозрачности власти и вовлечения граждан в управление. Описываются тенденции развития электронного правительства в странах СНГ в последнее десятилетие, оцениваются перспективы сотрудничества в данной области, включая инфраструктуру электронного правительства, при этом акцент делается на приоритетные мероприятия по обмену передовым опытом и реализации совместных проектов в области электронного государственного управления.

Ключевые слова:

электронное государственное управление, электронное правительство, План действий ВВУИО, государства – участники СНГ, открытые данные, онлайн-услуги, электронное участие граждан.

Под *электронным государственным управлением* понимается широко-масштабное использование ИКТ в системе государственного управления. Органы власти и местного самоуправления используют ИКТ с целью реализации своих функций, предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг, доступа к достоверной официальной информации, взаимодействия между собой, а также с населением, бизнесом и организациями гражданского общества, для повышения эффективности и прозрачности системы государственного и муниципального управления. Все перечисленное принято называть *электронным правительством*.

В Плане действий ВВУИО [1] были выделены следующие приоритеты данного направления действий по развитию информационного общества:

- реализация стратегии электронного государственного управления, направленной на инновации и повышение прозрачности системы государственного управления и демократических процессов, укрепление связи с гражданами;
- разработка услуг электронного правительства, соответствующих потребностям граждан и бизнеса;
- содействие международному сотрудничеству в сфере электронного государственного управления.

В Обзоре ЮНКТАД по выполнению решений ВВУИО за десятилетний период [2] вновь подчеркнут потенциал использования ИКТ в государственном управлении для устойчивого развития за счет

эффективного и экономного предоставления государственных услуг, обеспечения прозрачности власти и вовлечения граждан в управление.

В Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2015 г. особое внимание уделялось повышению эффективности государственного управления на основе использования ИКТ [3]. Основными направлениями сотрудничества в этой области в СНГ определены:

- развитие систем электронного документооборота и технологий межведомственного информационного взаимодействия;
- обеспечение совместимости стандартов хранения информации, автоматизации делопроизводства и электронного документооборота на национальном и межгосударственном уровне;
- обеспечение на основе использования ИКТ открытости деятельности органов государственной и судебной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов;
- повышение эффективности внедрения ИКТ на уровне регионов;
- создание условий для эффективного взаимодействия органов государственной власти с гражданами и хозяйствующими субъектами как на национальном, так и межгосударственном уровне.

Анализ хода реализации Стратегии показал, что развитие электронного правительства в государствах — участниках СНГ способствует социально-экономическому развитию и повышению эффективности государственного управления.

Тенденции развития электронного правительства в последнее десятилетие

Прошедшее десятилетие характеризуется значительным ростом использования ИКТ в государственном управлении и местном самоуправлении, переходом от простых информационных услуг к более сложным, транзакционным и сетевым взаимодействиям между властью и заинтересованными сторонами. В целом процесс трансформации системы государственного управления, базирующийся на широкомасштабном проникновении ИКТ, можно охарактеризовать как движение от подхода, когда в центре находится власть, к подходу, когда в центре внимания оказывается гражданин [4].

Уровень развития электронного правительства во многих странах существенно различается. Это связано не только с экономическим благосостоянием страны, но и с такими факторами, как политическая поддержка на высшем уровне, наличие институциональных возможностей, уровень развития человеческого капитала или вовлечение граждан. Многие достижения в области электронного правительства связаны с развитием и использованием самих ИКТ: сейчас практически повсеместно в органах власти используются компьютеры,

соединенные в сети, имеются интерактивные онлайн-платформы, позволяющие взаимодействовать с гражданами.

Большое количество данных, накопленных в органах власти и местного самоуправления, доступно в цифровой форме, что позволяет использовать современные аналитические средства анализа больших массивов информации для поддержки и принятия управленческих решений. Одним из направлений усиления подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления гражданам стало *использование открытых данных в машиночитаемой форме*. Подобные инициативы, реализуемые во многих странах, имеют своей целью не только открытость власти как таковую, но и возможность повторного использования бизнесом многочисленных накопленных наборов государственных данных для построения приложений, в том числе экономически привлекательных. По разным оценкам, раскрытие в машиночитаемой форме государственных документов позволяет существенно увеличить вклад в экономику информационного общества [5].

В последние годы широкое распространение получили *сервисы социальных сетей*, которые также используются для взаимодействия власти и граждан в ходе консультаций и выработки решений. Это открывает возможности для существенного повышения уровня вовлечения граждан в процесс управления государством, начиная с простого информирования, консультаций с гражданами или их вовлечения в процесс обсуждения и выработки решений и заканчивая полноценным сотрудничеством вплоть до уполномочивания граждан на принятие решений [6].

Еще одним бурно развивающимся направлением использования ИКТ в системе государственного управления стало применение *мобильных технологий*, или так называемых технологий мобильного правительства [7]. Это связано прежде всего с существенно большим проникновением мобильных технологий, чем интернет-технологий, и простотой их использования гражданами и бизнесом.

Один из глобальных трендов последних лет — переход стран-лидеров к созданию *цифровых правительств*, знаменующих поворот в реализации проектов электронного правительства. По сути, речь идет о реинжиниринге процессов государственного управления в информационном обществе, продиктованном размыванием границ между цифровым и физическим миром и конвергенцией взаимодействия людей, бизнесов и вещей. В современном мире, который становится все более цифровым, система государственного управления индустриального типа, даже при условии добавления к ней цифровой «облицовки», оказывается неэффективной.

Одним из важных стимулов начавшейся трансформации явилась неудовлетворенность потребителей государственных услуг, которые ожидают, что услуги будут оказываться по тем же каналам и по тем же стандартам, что и услуги бизнеса, которые они оценивают гораздо выше. Это означает, что многие программы электронного правительства так и не смогли реализовать исходное видение, особенно на фоне растущих ожиданий общественности и новых технологических возможностей. Перевод электронных государственных услуг на цифровые каналы знаменует не только многократную экономию бюджетных средств, но и рассматривается странами-лидерами как необходимое условие конкурентоспособности.

Стратегии и программы развития электронного государственного управления в СНГ

Как отмечалось, одним из рекомендованных ВВУИО для всех стран шагов должна была стать разработка и реализация национальных стратегий развития и использования ИКТ в государственном управлении. Можно констатировать, что за прошедшее десятилетие практически все государства – участники СНГ (кроме Туркменистана) разработали и приняли собственные стратегии развития электронного правительства и планы действий по их реализации. Более того, ряд государств Содружества за это время принял и реализовал несколько последовательных программ и/или проектов развития электронного правительства. В них отражены перспективные направления электронного государственного управления, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронном виде, повышением эффективности функционирования органов власти, обеспечением открытости деятельности органов власти, вовлечением граждан в процесс выработки и принятия решений.

Усилия государств Содружества при реализации программ и проектов электронного правительства были направлены на создание ИКТ-инфраструктуры, развитие веб-представительств органов власти, автоматизацию внутренних управленческих процессов, организацию межведомственного электронного взаимодействия, формирование национальных баз данных для общего использования, обеспечение информационной безопасности государственных информационных систем. Некоторые программы и проекты содержали, кроме того, компоненты обучения и подготовки пользователей (как государственных гражданских служащих, так и граждан) к применению сервисов электронного правительства.

Международная кооперация в этом направлении нашла отражение в Стратегии сотрудничества государств – участников СНГ в построении и развитии информационного общества [3] и в Планах действий по ее реализации. Основными направлениями сотрудничества стали использование технологий межгосударственного информационного взаимодействия и систем электронного документооборота, обеспечение совместимости стандартов предоставления, хранения и обмена электронными документами на национальном и межгосударственном уровне.

Оценка уровня развития электронного государственного управления в СНГ

На глобальном уровне мониторинг уровня развития электронного правительства проводит Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВ), который раз в два года публикует доклад с рейтингом развития электронного правительства в странах мира [4]. Этот авторитетный рейтинг строится на основе композитного Индекса развития электронного правительства (e-Government Development Index), частью которого является Индекс онлайн-сервисов (Online Service Index). Последний

определяется по результатам обследования ДЭСВ официальных правительственных веб-сайтов (центрального правительства и нескольких ключевых ведомств). ДЭСВ также рассчитывает Индекс электронного участия граждан (e-Participation Index), отражающий уровень вовлечения граждан в процессы государственного управления.

Все государства СНГ входят в число обследуемых стран, поэтому представляется целесообразным использовать для характеристики уровня развития электронного государственного управления показатели, входящие в Индекс онлайн-сервисов и Индекс электронного участия граждан. Это позволит не только оценить уровень развития электронного правительства в странах СНГ, но и провести международные сопоставления.

Онлайновые государственные услуги. Как отмечалось, Индекс онлайн-сервисов, рассчитываемый ДЭСВ, основан на независимом обследовании большой группой экспертов правительственных веб-сайтов (центрального правительства и нескольких ключевых ведомств) с целью оценки наличия и уровня зрелости предоставляемых государственных услуг. Модель предоставления государственных услуг с использованием ИКТ содержит четыре стадии онлайн-присутствия правительства: начальное, продвинутое, транзакционное и сетевое. Результаты обследования суммируются и нормализуются в виде баллов от 0 до 1, что позволяет оценивать уровень развития онлайн-сервисов государственных услуг (в том числе по стадиям), проводить международные сопоставления в конкретный момент и в динамике за весь период наблюдения. В последнем исследовании ДЭСВ 2014 г. было обследовано 193 страны, включая все государства — участники СНГ.

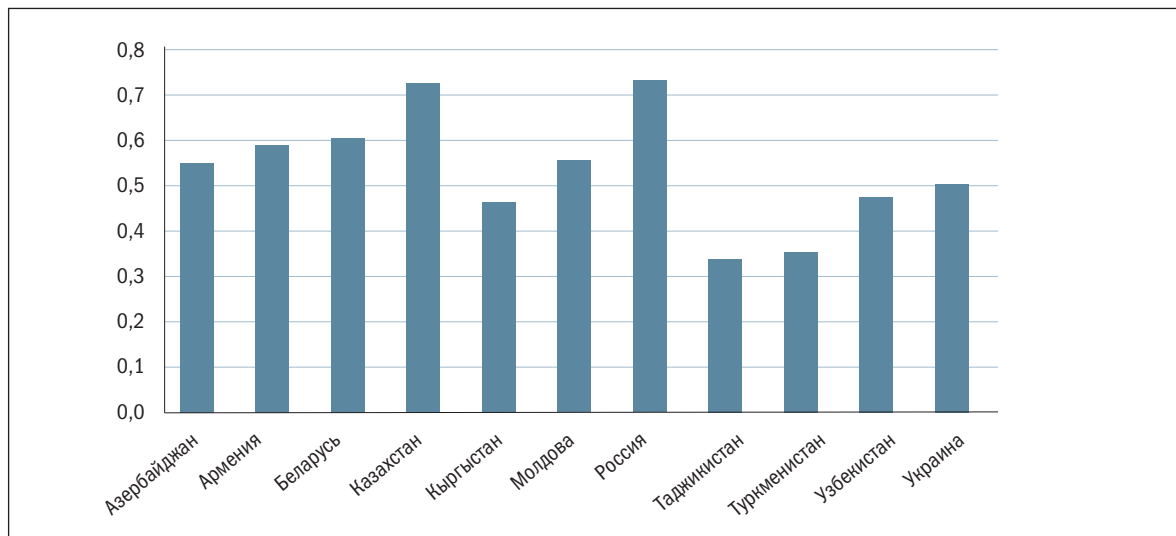


Рис. 1. Индекс развития электронного правительства для СНГ, 2014 г.

Источник: [4]

Как можно видеть из рисунка 1, большинство стран Содружества имеют значения интегрального показателя развития электронного правительства,

сопоставимые с общемировым уровнем, хотя отставание от стран-лидеров довольно заметное: первое место занимает Республика Корея с показателем 0,9462 балла.

Во многом это объясняется высокими показателями развития человеческого капитала в странах СНГ, которые превышают общемировой уровень. Совсем не так дело обстоит с другими факторами развития электронного правительства, по которым несколько стран региона (Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) имеют весьма низкие показатели. Прежде всего это касается телекоммуникационной инфраструктуры. Особенно заметно цифровое неравенство государств – участников СНГ (Таджикистан, Туркменистан) по Индексу онлайн-сервисов (рис. 2). Это связано не только с уровнем экономического развития и недостаточным распространением интернета в этих странах, но и отсутствием целенаправленных действий по развитию электронного правительства.

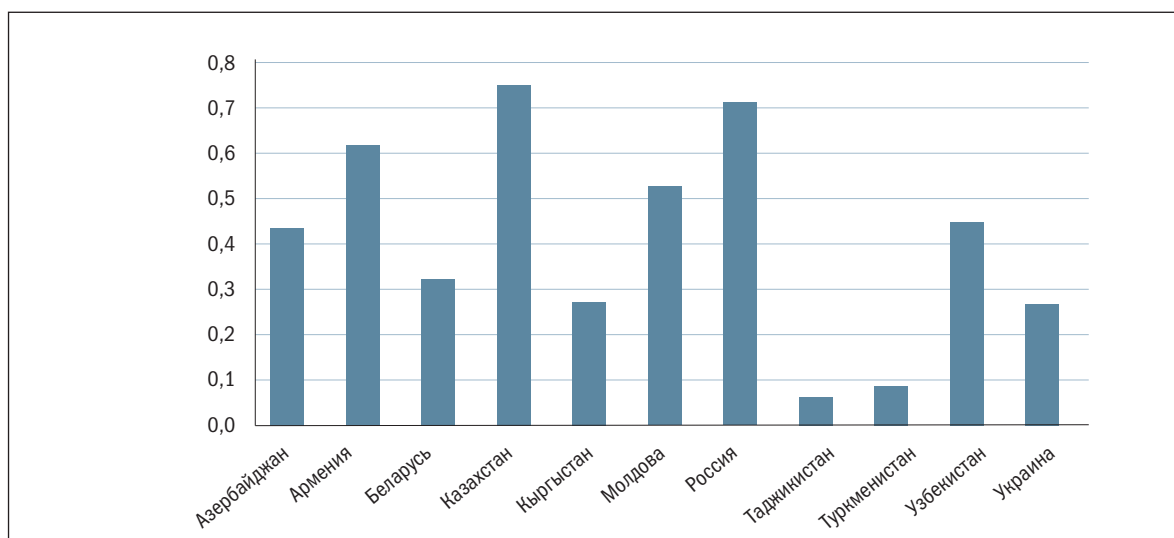


Рис. 2. Индекс онлайн-сервисов для СНГ, 2014

Источник: [4]

Весьма низка и степень зрелости предоставляемых услуг: в упомянутых странах можно наблюдать лишь первую, начальную (информационную) стадию онлайн-присутствия правительства, тогда как страны-лидеры СНГ находятся на третьей и четвертой стадиях, сопоставимых с мировым уровнем. Примером успешной реализации онлайн-услуг может служить проект системы электронного лицензирования Республики Казахстан.

Система электронного лицензирования Казахстана функционирует с 2011 г. с целью автоматизации процессов лицензирования, выдачи разрешительных документов и обеспечения взаимодействия между лицензиарами и бизнесом.

Электронное участие граждан. Как отмечалось, Индекс электронного участия граждан, рассчитываемый ДЭСВ, основан на независимом обследовании большой группой экспертов ДЭСВ официальных правительственных

веб-сайтов с целью оценки наличия и уровня использования механизмов вовлечения граждан в процессы государственного управления на основе ИКТ.

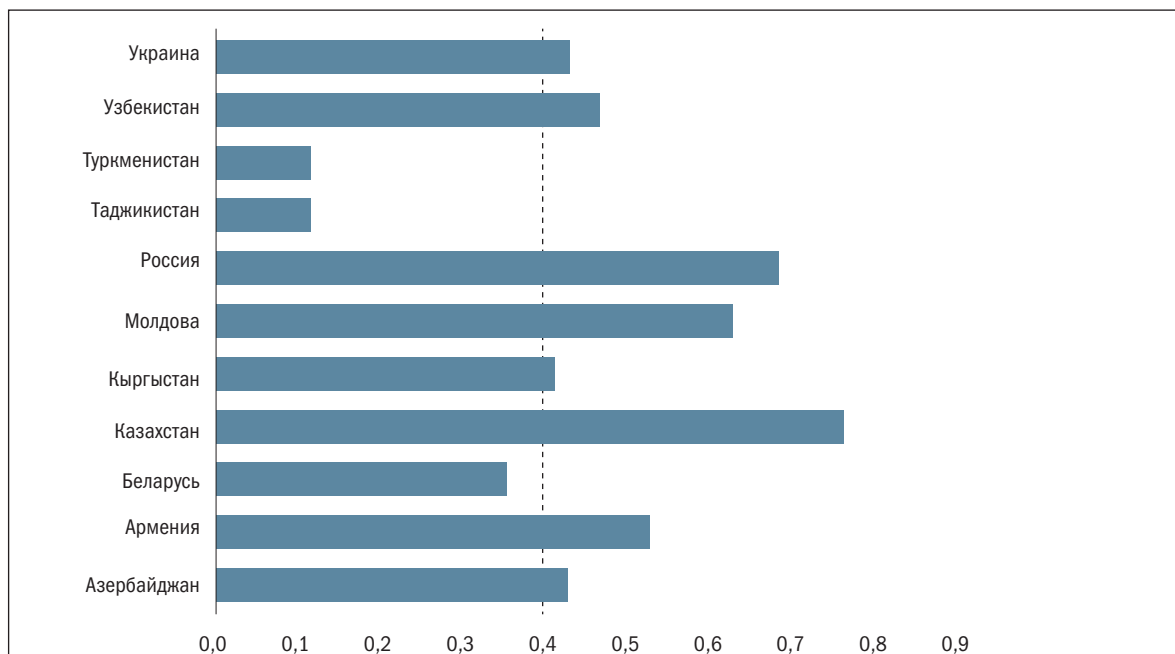


Рис. 3. Индекс электронного участия граждан для СНГ, 2014 г.

Источник: [4]

На гистограмме 3 представлены значения Индекса электронного участия граждан для СНГ по результатам обследования 2014 г. Большинство этих стран имеют показатели, превышающие мировой уровень (0,3947). Казахстан, Россия и Молдова вошли в группу из 50 стран с высоким уровнем электронного участия граждан. Лидирующая позиция Казахстана среди стран СНГ по этому направлению базируется на целенаправленной государственной политике, связанной с активным развитием услуг электронного правительства, оперативной публикацией информации на веб-ресурсах государственных органов и массовым использованием органами власти (включая первых руководителей) сервисов социальных сетей.

В то же время следует отметить наличие информационного (цифрового) неравенства по данному направлению развития информационного общества между государствами – участниками СНГ, прежде всего существенное отставание Таджикистана и Туркменистана.

Открытые государственные данные. Инициативы по открытым государственным данным начали реализовываться в странах СНГ практически одновременно с другими странами. Сразу после ВВУИО подобные инициативы были уделом представителей гражданского общества, ратующих за открытость органов государственной власти, однако последние пять лет ознаменовались ростом интереса самой власти к вопросам раскрытия сведений о своей деятельности в общедоступной машиночитаемой форме.

Начальный период раскрытия государственных данных был связан с предоставлением информации о деятельности власти в открытый доступ через интернет. Правительства ряда государств Содружества утвердили перечень сведений, которые должны были публиковаться на официальных веб-сайтах, хотя изначально никаких технологических и семантических требований к публикуемым сведениям не предъявлялось, что затрудняло их машинную обработку. В последующем усилия были направлены на расширение законодательной базы, предписывающей органам власти предоставлять сведения о своей деятельности в форме открытых данных, и на развитие технологических платформ, обеспечивающих публикацию государственных данных в машиночитаемой форме. Одной из главных проблем для государств – участников СНГ, как и для других стран, остается низкая востребованность и повторное использование наборов открытых государственных данных, которые стали доступны в результате значительных усилий и инвестиций со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

В ряде стран СНГ в последние годы созданы и функционируют порталы открытых данных (Азербайджан, Казахстан, Молдова, Россия, Узбекистан, Украина)¹, на которых опубликовано большое количество наборов открытых государственных данных в машиночитаемом виде. Проводятся конкурсы разработчиков приложений на основе открытых данных. По этому пути движутся и другие страны СНГ, в частности, при содействии Всемирного банка в 2014–2015 гг. был подготовлен и проведен анализ готовности Таджикистана и Кыргызстана к использованию открытых государственных данных [8].

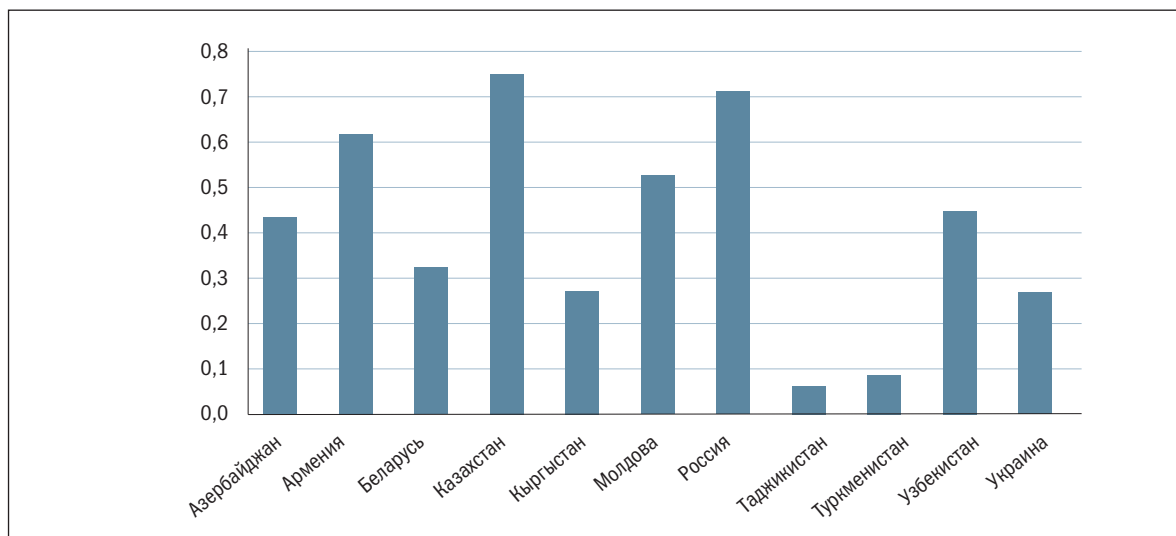


Рис. 4. Барометр открытых данных для некоторых стран СНГ, 2015 г.

Источник: WWW Foundation, 2015 [9]

¹ Порталы открытых данных: Азербайджан <http://data.gov.az>, Казахстан <http://data.egov.kz/>, Молдова <http://data.gov.md>, Россия <http://data.gov.ru/>, Узбекистан <http://data.gov.uz>, Украина <http://data.gov.ua/>.

Одним из объективных показателей, характеризующих использование открытых государственных данных в мире, может служить глобальный рейтинг на основе Барометра открытых данных [9], который формируется Фондом Всемирной паутины (WWW Foundation). Сегодня в этом рейтинге представлены 86 стран, среди которых три государства — участника СНГ (рис. 4).

Сравнительный анализ с использованием Барометра открытых данных демонстрирует возрастающее число инициатив по предоставлению открытых данных в мире, в том числе благодаря поддержке на высшем политическом уровне. Однако эти инициативы не очень заметно повысили уровень открытости и подотчетности власти, более того, в некоторых странах, которые в последние два года начали предоставлять государственные данные в машиночитаемом виде, наблюдается замедление темпов реализации подобных инициатив и невыполнение принятых планов. Похожая ситуация отмечается и в отдельных государствах СНГ, которые намечали амбициозные планы, но не реализовали их.

Сотрудничество государств — участников СНГ в области развития электронного правительства

Как отмечалось, международная кооперация стран Содружества в последние годы велась в рамках Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2015 г. В разработанном и представленном в 2015 г. на утверждение Совета глав правительств СНГ проекте упомянутой Стратегии и Плана действий по ее реализации на период до 2025 г. предусмотрены новые мероприятия по обмену информацией и опытом, а также реализации совместных проектов по внедрению приложений ИКТ в системе государственного управления.

Особое внимание стран Содружества в следующем десятилетии будет сосредоточено на дальнейшем развитии инфраструктуры электронного правительства (включая государственные информационные системы и среду информационно-технологического взаимодействия систем для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и реализации функций государственного управления). Усилия, как и ранее, будут сосредоточены на обеспечении совместимости стандартов предоставления, хранения и обмена электронными документами на национальном и межгосударственном уровне, открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и общедоступности государственных данных.

Должна сформироваться инфраструктура обеспечения информационной безопасности электронных способов взаимодействия органов государственной власти между собой, с населением и организациями. Развитие электронного правительства будет сопровождаться разработкой и введением в действие стандартов и регламентов предоставления органами государственной власти населению, организациям и другим органам государственной власти требуемой информации. Для развития инфраструктуры электронных услуг в странах СНГ целесообразно гармонизировать нормативно-правовую базу на основе использования Модельного закона «Об электронных государственных услугах» и других нормативных правовых актов, принятых МПА СНГ.

План действий по реализации Стратегии-2025 содержит мероприятия по организации обмена информацией и опытом, а также реализации совместных проектов по внедрению приложений ИКТ в системе государственного управления. Наряду с этим следует отметить, что в проекте Стратегии-2025 и Плана-2025 недостаточно внимания уделяется перспективным направлениям использования ИКТ в государственном управлении, например, развитию мобильного или цифрового правительства. В будущем это может привести к дальнейшему отставанию стран Содружества от лидеров в данном направлении развития информационного общества.

Выводы и рекомендации

Анализ использования ИКТ в государственном управлении в странах СНГ показывает, что данному направлению развития информационного общества уделяется серьезное внимание, в большинстве стран приняты и реализуются долгосрочные стратегии развития электронного правительства. Современные технологии используются властями как для предоставления государственных и муниципальных услуг, так и при реализации своих полномочий. Последние годы характеризуются массовым использованием в государственном управлении широко распространенных мобильных технологий, сервисов социальных технологий, открытых государственных данных. Можно с уверенностью заключить, что страны Содружества в подавляющем большинстве реализовали намеченное в Планах действий ВВУИО направление по использованию ИКТ в государственном управлении.

В то же время следует отметить, что уровень международного сотрудничества по развитию электронного государственного управления в масштабах СНГ явно недостаточен, лучшие практики и решения в данной области, как правило, используются только внутри одной страны.

Совету глав правительств СНГ и Совету глав администраций связи РСС рекомендуется усилить деятельность по внедрению современных приложений ИКТ в системе государственного управления. В проекте Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2025 г. следует предусмотреть приоритетные мероприятия по обмену передовым опытом и реализации совместных проектов в области электронного государственного управления.

Органам государственной власти, ответственным за информатизацию в странах СНГ, рекомендуется включить в национальные стратегические документы и программы развития информационного общества, с учетом передового опыта стран СНГ и других стран мира, меры по обеспечению:

- качества предоставляемых гражданам и бизнесу государственных услуг (опыт Казахстана — «Система э-Лицензирование»; международный опыт — База знаний Сети государственного управления ООН по инновационным решениям для электронного правительства, <http://www.unpan.org>);

- открытости деятельности органов государственной власти (опыт России — формирование системы «Открытое правительство», <http://www.open.gov.ru>; международный опыт — Партнерство открытого правительства <http://www.opengovpartnership.org>);
- участия граждан в процессе государственного управления с использованием ИКТ (опыт России — Российская общественная инициатива, <http://www.roi.ru>; международный опыт — Мониторинг и измерение уровня электронного участия граждан в государственном управлении, Сеть государственного управления ООН, <http://www.unpan.org>).

Работа выполнена в рамках проекта «Информационное общество в странах СНГ: Анализ развития информационного общества в государствах — участниках СНГ по приоритетным направлениям Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества». Астана, 2015-2016.

ЛИТЕРАТУРА

1. **План действий. Принят на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества.** Женева, 12.12.2003. URL: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!MSW-R.doc (дата обращения 09.10.2015)
2. **Implementing WSIS Outcomes: A Ten-Year Review / United Nations Conference on Trade AND Development World Summit on the Information Society.** Geneva, 2015.
3. **Стратегия сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и План действий по ее реализации на период до 2015 года** (утверждены Решением Совета глав правительств СНГ от 28.09.2012).
4. **United Nations e-Government Development Survey 2014: E-Government for the Future We Want.** N.Y.: United Nations, 2014.
5. **McKinsey Global Institute. Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information.** McKinsey & Company, 2013.
6. **The International Association for Public Participation, 2014.** URL: <http://www.iap2.org>
7. **M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies.** Geneva: International Telecommunication Union and Organization for Economic Co-operation and Development, 2011.
8. **Open Data Readiness Assessment Toolkit.** URL: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/odra.html>
9. **Open Data Barometer.** URL: <http://opendatabarometer.org>
10. **Информационное общество в странах СНГ: Анализ развития информационного общества в государствах — участниках СНГ по приоритетным направлениям Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества.** Астана, 2016. URL: <http://www.zerde.gov.kz/upload/iblock/gd6/bookrussian.pdf>