

# Влияние международных рейтингов на содержание планов развития электронного правительства

Д.Р. Трутнев

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики  
trutnev@egov-center.ru

## Аннотация

Программы и проекты создания электронного управления и электронного правительства привлекают к себе большое внимание и большие деньги во всем мире. Адекватная оценка результатов таких проектов может дать нам чрезвычайно ценные знания об условиях и способах достижения успеха в достижении поставленных в этих проектах целей.

Различные международные рейтинги очень важны для сравнения состояния процессов и результатов, достигнутых в различных странах, анализа их опыта и его учета при принятии решений относительно дальнейшего развития. С другой стороны, позиции стран в таких рейтингах могут влиять на формирование отношения мировой общественности к ним.

В статье обсуждается возможность существования проблемы формирования ложных направлений национальных и региональных программ развития электронного правительства под влиянием стремления занять высокие позиции в авторитетных международных рейтингах. В качестве объекта исследования этой проблемы была выбрана Российская Федерация, но есть мнение, что эта проблема актуальна и для других стран.

## 1. Введение

Ежегодное формирование индекса развития электронного правительства, проводимое департаментом экономики и социальной политики ООН, показал в 2012 году значительное улучшение позиций России – перемещение на 27 место в рейтинге с 59 в 2011г [1].

В то же время, в других рейтингах, оценивающих достижения стран в таких важных сферах, как экономическое развитие, эффективность государственного управления, уровень коррупции и др., Россия не показывает столь значительных успехов (рис. 1).

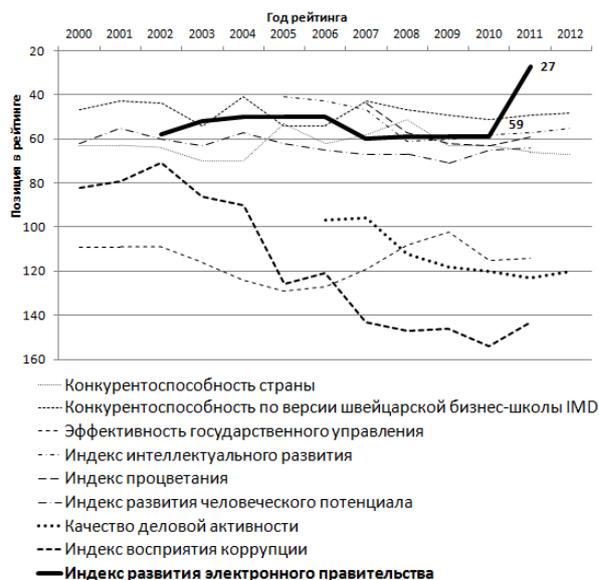


Рис. 1. Позиции России в международных рейтингах

Для анализа состояния и тенденций, помимо Индекса развития электронного правительства, были выбраны следующие рейтинги: Индекс конкурентоспособности [2], Индекс конкурентоспособности по версии IMD [3], Эффективность государственного управления [4], Индекс интеллектуального развития [5], Индекс процветания [6], Индекс развития человеческого потенциала [7], Индекс деловой активности [8] и Индекс восприятия коррупции [9].

## 2. Различия в подходах к созданию электронного правительства

### 2.1. Электронное правительство в мире

«Электронное правительство» (E-Government) и «электронное управление» (E-Governance) сильно взаимосвязаны и успешная практика показывает, что это не синонимы, а взаимодополняющие понятия [10]. Однако, в этой статье оба эти термина будут использоваться как синонимы, поскольку именно так они были использованы в упоминаемых документах.

Термин «электронное правительство» имеет множество определений:

Новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [11].

“Электронное правительство” относится к использованию информационных технологий органами власти для преобразования их отношений гражданами, бизнесом и другими органами власти. Эти технологии используются для повышения качества оказания государственных услуг, улучшения взаимодействия с бизнесом, укрепления государства посредством повышения эффективности государственного управления. Результатом должно стать уменьшение коррупции, повышение прозрачности, удовлетворенности населения, экономической эффективности [12].

Электронное правительство – использование ИКТ для поддержки государственных функций, оказания услуг и вовлечение граждан в процессы государственного управления [13].

Термин “электронное правительство” фокусируется на применении современных ИКТ для совершенствования всех государственных функций. В частности, сетевых технологий потенциал Интернет и сопутствующих технологий позволяет радикально реструктурировать организацию деятельности правительства [14].

Обобщая все эти определения и лучшие мировые практики, можно сделать вывод, что эффект может быть достигнут, когда акцент делается на использовании ИКТ в качестве инструмента достижения основных целей государственного управления, таких как «Хорошее управление» (Good Governance) и, как следствие, процветание страны) за счет лучшего, более результативного и эффективного) исполнения государственных функций, оказания услуг, межведомственных и внешних коммуникаций.

## 2.2. Электронное правительство в России

Начало созданию электронного правительства в России положило принятие в 2002 г. Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010)». Главной целью этой программы было заявлено «создание условий для развития демократии, совершенствование функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления на основе широкого внедрения ИКТ и права каждого на свободный поиск, получение, передачу, создания и распространения информации» [15]. Параллельно с «Электронной Россией» реализовывались федеральные программы «Бюджетная реформа» и «Административная реформа». После 2010 г. Государственная программа «Информационное общество (2011-2020)» продолжила начатое «Электронной Россией». Прогнозируемые цели этих программ соответствовали мировым трендам – улучшение качества жизни за счет использования ИКТ.

На протяжении 2002-2011 гг. были осуществлены серьезные государственные инвестиции в проекты создания электронного правительства в России. Однако активизация законодательской активности в сфере создания электронного правительства наступила лишь в 2009-2010 гг., что существенно затормозило реформирование государственного управления в этой сфере.

Логично было бы ожидать скорых и позитивных изменений в экономике, обществе и государственном управлении в ответ на такое внимание и инвестиции, но этого, пока, не произошло.

## 3. Результаты исследования

### 3.1. Мотивы принятия решений

Для понимания причин столь слабой связи между ростом использования ИКТ в государственном управлении и позитивными эффектами в различных областях, необходимо проанализировать особенности принятия решений и нормативных актов на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Созданная в России система управления характеризуется жестким контролем по вертикали («вертикаль власти»). В такой системе указания идут сверху-вниз при, как правило, недостаточном учете обратной связи, особенностей горизонтальных связей и местных инициатив. Мнение и пожелания граждан и бизнеса (за исключением крупного), как правило не имеют существенного значения при принятии решений. Подтверждением может служить практически полное отсутствие инициированных государством исследований насущных потребностей граждан и бизнеса и их требований к составу и качеству государственных услуг. Эти заинтересованные стороны (граждане и бизнес) вплоть до недавнего времени не имели действенных механизмов оказания влияния на институты власти.

В таких условиях, для региональных и муниципальных администраций практически единственным мотивом создания электронного правительства являются федеральные законы и постановления («система мотивации – административный контроль и принуждение» [16]).

Наблюдения последних лет показывают, что подавляющее большинство нормативных актов в сфере создания электронного правительства в России подготовлено и представлено к утверждению законодателями ответственными министерствами (министерством экономики и министерством связи и коммуникаций). Эти министерства находятся в прямом подчинении премьер министра и президента, чьи указы определяют основной вектор развития страны и электронного правительства, в частности в 2000 г., на саммите «Большой восьмерки», президент Российской Федерации, совместно с представителями других стран, подписал Окинавскую хартию «О глобальном информационном обществе» в которой электронное правительство названо одним

из его компонентов. С тех пор исполнения предписанных декларацией обязательств и улучшение позиций России в рейтингах, прямо или косвенно, отражающих степень их исполнения, стало одним из приоритетов руководителей страны (особенно, в условиях недостаточно сильного давления и контроля со стороны граждан и бизнеса, описанных выше). Это стремление к повышению позиции России в международных рейтингах рейтингов России часто проявлялось в официальных выступлениях лидеров и даже было отражено в основных индикаторах достижения целей Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 [17] и в Госпрограмме «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» [18].

Прослеживая, таким образом, логическую цепь мотиваций, мы можем сделать вывод о важности такого фактора влияния, как международные рейтинги, как на формирование направлений развития, так и на результаты развития электронного правительства в России.

Логически рассуждая дальше, становится очевидным, что кратчайший путь повышения позиций в рейтингах – стремление развивать именно те элементы электронного правительства, которые оцениваются этими рейтингами.

### 3.2. Цели и индикаторы ЭП

Были тщательно изучены и проанализированы ключевые нормативные документы, определяющие направление и стадии создания электронного правительства в России, перечень и сроки перевода оказания государственных услуг в электронный вид, создание правительственных Интернет-порталов и системы электронного межведомственного взаимодействия ([19], [20], [21], [22] и ряд других).

Ни один из изученных документов не содержит требований к составу, количественным и качественным характеристикам ожидаемых результатов этих инноваций. Как следствие, системы и приложения, уже созданные в рамках этих нормативных актов, практически, ничего не дают для достижения таких основных целей государственного управления, как результативность, эффективность качество, уменьшение коррупции, и т.д. и их полезность для граждан и бизнеса весьма.

Действительно, в России, в полном соответствии с ключевыми нормативными актами, основные усилия направляются на создание правительственных веб-порталов, порталов госуслуг и систем межведомственного электронного взаимодействия.

Методология создания Индекса развития электронного правительства ООН [23] регламентирует порядок оценки государственных веб-порталов по ряду критериев. Сопоставление этих критериев с задачами, определяемыми исследованными российскими нормативными актами и целями электронного правительства (взяты из определений), приведено в таблице 1.

**Таблица 1.** Сопоставление целей, критериев и задач

Цели электронного правительства	Критерии индекса разв. ЭП ООН	Задачи создания ЭП в России
Совершенство адм.процессов	-	-
Результативность	-	-
Снижение издержек	-	-
Качество оказания услуг	-	-
Доступность информации	✓	✓
Соверш. G2G-отношений	-	✓
Соверш. G2B-отношений	✓	✓
Соверш. G2C-отношений	✓	✓
Снижение коррупции	-	-
Повышение прозрачности	✓	✓

Из таблицы 1 мы видим, что в России успешно (с точки зрения методологии рейтинга ООН) создается разновидность электронного правительства, которая не ведет к достижению таких целей, как процветание за счет лучшего управления, роста эффективности и качества, просто потому, что правительство не формулирует эти цели в своих нормативных актах. Вместо электронного правительства, как инструмента достижения этих жизненно важных целей, Россия делает создание электронного правительства самоцелью.

Приведенная логика объясняет почему в России активно создаются веб-порталы (front office), которые могут быть оценены зарубежными исследователями («правительственные порталы ...выглядят очень солидно и представительно» [1]) в то время как внутренние функции и процессы оказания государственных услуг (back office) остаются неизменными, но это не может быть оценено зарубежными исследователями при существующей методологии.

### 3. Заключение

Российский пример позволяет предположить, что подобный эффект негативного воздействия международных рейтингов на формирование планов развития электронного правительства может присутствовать и в других странах

Другие авторы находят поднятую проблему чрезвычайно серьезной и указывают на сопутствующие проблемы:

- Показательность обзоров и рейтингов развития электронного правительства может быть ограничена. [24]. Даже такие уважаемые рейтинги, как Индекс развития электронного правительства ООН, в некоторых случаях может дать результаты, не отражающие суть наблюдаемого феномена.
- Можно ожидать немедленного и сильного воздействия оценочных исследований электронного правительства на национальные политики его развития [25].
- Недостаток внимания к потребностям заинтересованных групп может сделать результаты ранжирования бессмысленными [26].

Эти проблемы могут и должны решаться совместными усилиями, как оцениваемых, так и оценщиков. В любом случае, все участники процессов рей-

тингования должны быть осведомлены о существовании такой проблемы и понимать ее причины для предотвращения ее негативных последствий.

Автор понимает, что проблема, затронутая в этой публикации еще недостаточно описана и требует дальнейшего изучения.

## Литература

- [1] United Nations e-Government Surveys. URL: <http://www.unpan.org/Home/tabid/1243/language/Li-brary/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/tabid/646/language/en-US/Default.aspx>.
- [2] The World Economic Forum, GCI Global competitiveness index rankings. URL: <http://www.weforum.org/>.
- [3] IMD Global competitiveness index rankings. URL: <http://www.imd.ch/>.
- [4] World Bank Government Effectiveness Index. URL: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp).
- [5] World Bank Knowledge Index & Knowledge Economy Index. URL: [http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM\\_page5.asp](http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp).
- [6] Legatum Institute, Legatum Prosperity Index. URL: <http://www.prosperity.com/rankings.aspx>
- [7] UNDP's Human development index. URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.
- [8] International Finance Foundation & The World Bank's Measuring Business Regulation Report "Doing Business 2012". URL: <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
- [9] Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI). URL: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)
- [10] Qian H. Citizen-Centric E-Strategies Toward More Successful E-Governance // Journal of E-Governance. 2011. Vol. 34. Iss. 3. P. 119-129.
- [11] Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. URL: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).
- [12] The World Bank. URL: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extinformationandcommunicationandtechnologies/extegovernment/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>.
- [13] University at Albany, Center for Technology in Government URL: [http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/future\\_of\\_egov?chapter=2](http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/future_of_egov?chapter=2).
- [14] OECD, Glossary of Statistical Terms URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4752>.
- [15] Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010)» URL: <http://www.internet-law.ru/intlaw/laws/e-rus.htm>.
- [16] Nureev R. Political Economy of Russian "Vertical-of Power" // Proceedings of the Second World Congress of the Public Choice Societies, 8-11 March 2012, URL: [http://www.pubchoicesoc.org/papers\\_2012/Nureev\\_Shulgin.pdf](http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Nureev_Shulgin.pdf).
- [17] Концепция развития в Российской Федерации административной реформы в 2006 - 2008 гг. URL: <http://base.garant.ru/188767/>.
- [18] Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)».
- [19] План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти. Утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555п URL: <http://government.ru/media/2009/11/10/25329/file/1558-p.doc>.
- [20] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде» URL: <http://government.ru/gov/results/8680/>.
- [21] Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.
- [22] План мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. №1433-р URL:<http://government.ru/media/2010/9/9/34576/file/1433.doc>.
- [23] United Nations Global E-government survey 2012 [E-source]: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>.
- [24] Ojo A., Janowski T., Estevez E., Building theoretical foundations for electronic governance benchmarking // Proceedings of the 10th IFIP WG 8.5 international conference on Electronic government, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2011.
- [25] Janssen D., Rotthier S., Snijkers K., If you measure it they will score: An assessment of international eGovernment benchmarking // Information Polity Journal. 2004. Vol. 9. Iss. 3.
- [26] Rahul De'. E-Government systems in developing countries: stakeholders and conflict // EGOV'05 .Proceedings of the 4th international conference on Electronic Government. Springer-Verlag Berlin, Heidelberg 2005.

## **The Influence of International Rancings on e-Gov Development Planning**

Dmitrii Trutnev

Electronic governance has received much interest worldwide and a significant amount of attention and money is being put into making e-governance a reality. Proper assessment of e-governance projects gives us crucial information on the kinds of changes needed in order to make them successful.

International ratings are extremely important in relation to comparing the achievements of different countries, analysing their experiences and making decisions about further development. On the other hand, a country's ranking position forms or adjusts the world's attitude toward this country.

This article discusses the possible problem when a high position in such ranking becomes an aim in itself and determines the misdirection of e-Governance development – in this, the case we have chosen to study is Russia.