

# Оценка развития онлайн-государственных услуг: возможности применения методики ООН к российской специфике\*

Л.А. Бершадская, А.В.Чугунов

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет  
информационных технологий, механики и оптики  
bershadskaya.lyudmila@gmail.com, chugunov@egov-center.ru

## Аннотация

В статье проанализирована методика Департамента экономического и социального развития Организации Объединенных Наций (ООН) для оценки развития онлайн-государственных услуг, дан анализ основных индикторов оценки и построения сводного индекса развития электронного правительства (E-Government Readiness Index).

По результатам анализа методики сформулированы рекомендации о возможностях ее применения в российских условиях.

## Введение

В настоящее время в России, как и во многих других странах, осуществляется внедрение технологий электронного правительства (далее ЭП) в деятельность органов государственной власти. В 2010-2011 гг. в России завершился первый этап внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Необходимо отметить, что итоги этого этапа весьма неутешительны, о чем свидетельствуют не только публикации аналитических структур [1], но и выступления Президента России и Председателя Правительства.

Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)», принятая осенью 2010 г., предусматривает ряд крупномасштабных проектов по построению ЭП и повышению эффективности государственного управления, однако позиции России в таких международных рейтингах, как E-Government Readiness Index, Worldwide Governance Indicator и др. [2; 3; 4] продолжают снижаться. Это отставание является следствием ряда причин и в настоящее время происходит развитие методологий мониторинга

использования информационно-коммуникационных технологий (далее ИКТ) в деятельности органов власти с целью выявления этих причин и разработки мер по их устранению [5; 6; 7].

Реализация проектов электронного правительства, начатая еще в 2002 году, столкнулась с значительного рода трудностями, что в конечном счете привело к недостижению поставленных целей и задач.

В качестве одного из целевых индикторов реализации поставленных целей в программных документах выделено достижение более высокого места Российской Федерации в международном рейтинге (ранкинге) – индексе развития электронного правительства.

В конце 2010 года авторами статьи в рамках проекта Минкомсвязи России был проведен анализ методики, используемой Департаментом экономического и социального развития ООН для построения индекса развития электронного правительства, а на основе этой аналитической работы были сформулированы рекомендации.

## 1. Индекс развития электронного правительства (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 (E-Government Readiness Report), представляющие потенциал и возможности развития этих технологий в 191 стране мира.

Индекс впервые был опубликован в 2003 год [8] (по материалам 2002 года), затем были сформированы индексы 2004 [9] и 2005 года [10], потом наступила пауза (судя по всему в 2006 – 2007 гг. информация для индекса не обрабатывалась, вероятно, в связи с подготовкой и проведением Всемирного саммита по информационному обществу). В 2008 году был опубликован очередной индекс, данные которого относятся к 2007 году [11]. Последний индекс был опубликован в 2010 году [12], и в нем имеются определенные различия в

---

Труды XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2011), Санкт-Петербург, Россия, 2011.

методике его измерения по сравнению с индексами 2003 – 2008 гг..

Использованные в UN Global E-Government Readiness Report индексы оценивают страны по готовности к развитию электронного правительства (eGovernment Readiness) и электронному участию (eParticipation).

Индекс готовности электронного правительства (eGovernment Readiness Index) отражает характеристики доступа к электронному правительству, главным образом технологическую инфраструктуру и образовательный уровень, чтобы представить, как страна использует возможности ИКТ для национального, экономического, социального и культурного развития. Этот индекс позволяет сравнивать состояние и анализировать тенденции, существующие в пределах стран и регионов, а также между ними.

В 2009-2010 году методика расчета индекса была изменена. Как и прежде, электронное правительство в странах измеряется на основе двух индексов, но теперь это Индекс развития электронного правительства (eGovernment Development Index) и оставшийся без изменений Индекс электронного участия (eParticipation Index).

Индекс развития электронного правительства представляет собой оценку возможностей и желаний национальных правительств к использованию электронных и мобильных технологий для исполнения государственных функций.

Индекс содержит три направления оценки (подындкса):

- Индекс электронных услуг (Online Service Index);
- Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index);
- Индекс человеческого капитала (Human Capital Index).

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index) рассчитывается на основе анализа пяти индикаторов:

- число компьютеров на 100 человек (Personal Computer Index);
- число интернет-пользователей на 100 человек (Internet User Index);
- число телефонных линий на 100 человек (Telephone Line Index);
- число мобильных телефонов на 100 человек (Mobile Subscription Index);
- число абонентов широкополосного Интернета на 100 человек (Fixed Broadband Index).

Все исходные данные для расчета этого подындкса поступают из базы Международного союза электросвязи (МСЭ). Исходные данные переводятся в баллы по стандартному правилу шкалирования:

$$\text{Индекс} = (\text{Исходное значение} - \text{Минимальное значение}) / (\text{Максимальное значение} - \text{Минимальное значение})$$

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры рассчитывается как среднее значение по всем пяти подындксам.

$$\text{Индекс телекоммуникационной инфраструктуры} = (\text{Индекс использования компьютеров} + \text{Индекс использования интернета} + \text{Индекс проникновения стационарной телефонной связи} + \text{Индекс проникновения мобильной связи} + \text{Индекс проникновения широкополосного доступа}) / 5$$

Индекс человеческого капитала (Human capital index) содержит два направления оценки:

- уровень грамотности среди взрослого населения (Adult Literacy Index);
- совокупная доля учащихся (Gross Enrollment Index).

Индекс человеческого капитала является средним арифметическим двух вышеуказанных индикаторов, полученным при их взвешивании на 0,6662 и 0,3333, соответственно.

$$\text{Индекс человеческого капитала} = 2/3 \text{ Индекс уровня грамотности} + 1/3 \text{ Индекс доли учащихся}$$

Индекс человеческого капитала = 2/3 Индекс уровня грамотности + 1/3 Индекс доли учащихся

При формировании Индекса электронных услуг команда исследователей оценивала сайты национальных правительств, а также сайты министерств образования, труда, социального обеспечения, здравоохранения и финансов. Связанные с ними порталы или их филиалы оценивались как неотъемлемая часть этих сайтов. Кроме того, правительственные порталы тестировались на наличие минимального уровня доступности Web-контента, в соответствии с Web Content Accessibility Guidelines of the World Wide Web Consortium [13].

Исследование содержит 4 направления оценки (в соответствии с 4 стадиями развития электронного правительства) и содержит вопросы, касающиеся:

- начального информационного присутствия в сети (emerging online presence);
- расширенного информационного присутствия в сети и оказания электронных услуг (enhanced presence);
- оказания услуг на основе электронного взаимодействия (transactional presence);
- электронных услуг, объединяющих как правительственные структуры между собой, так и обеспечивающих вовлечение граждан в деятельность государственных органов (connected presence).

Почти все вопросы предполагают однозначный ответ (да/нет), где за каждый ответ «да» давалось одно очко, за ответ «нет» - ноль очков. Исключение касается некоторых вопросов, охватывающих информацию о количестве форм и доступных

электронных сервисов, которые оценивались по десять баллов каждый.

Наибольшее количество баллов дается стране за развите участия (стадия 4) и интегрированных сервисов (стадия 3). Страны с уровнем проникновения Интернета 50% и более могут получить до 25 баллов за использование на официальных сайтах блогов, дискуссионных форумов, онлайн чатов, электронного голосования и подачи онлайн-заявлений, возможности отслеживания процедуры оказания государственной услуги. Страны с уровнем проникновения Интернета от 30% до 50% имеют право получить до 10 дополнительных очков. Пять баллов могут получить страны, уровень проникновения Интернета в которых менее 30%, если интегрированные транзакционные услуги (стадия 3) предоставляются через национальный портал.

Индекс электронных услуг рассчитывается по формуле:

<p><b>Индекс электронных услуг =</b>  <math>(X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})</math></p> <p>где  <math>X_i</math>- количество баллов, набранных страной <math>i</math>  <math>X_{\min}</math>- наименьшее количество баллов среди всех стран  <math>X_{\max}</math>- наибольшее количество баллов среди всех стран</p>
---

Итоговый балл, набранный страной, составляется в результате суммирования баллов по четырем стадиям развития он-лайн-овых услуг:

#### 1. Начальные информационные услуги.

Правительственные сайты содержат информацию о государственной политике, законах, необходимых документах и формах государственных услуг. Они связаны с сайтами министерств, департаментов и других ветвей власти. Граждане имеют возможность легко получать новую информацию о деятельности органов власти, и также иметь доступ к архивным сведениям.

#### 2. Расширенные информационные услуги.

Сайты органов власти предоставляют возможности расширенной односторонней коммуникации или простейшей двусторонней коммуникации между органами власти и гражданами, такие как возможность скачивания форм бланков документов, необходимых для получения государственных услуг. Сайт имеет функции аудио-видео, имеет версии на различных языках. По ограниченному набору услуг имеется возможность предоставления запросов неэлектронных форм или персональной информации, которые могут быть доставлены им почтой.

**3. Услуги на основе электронного взаимодействия.** Сайты органов власти вовлечены в двустороннюю коммуникацию с гражданами, включая запросы и получения доступа материалам государственной политики, программам, постановлениям и т.д. Для некоторых видов обмена предусмотрена форма электронной идентификации. Сайты органов власти позволяют осуществлять

некоммерческие транзакции, например, электронное голосование, загрузка форм и бланков, заполнение налоговых деклараций, возможность приложения сертификатов, лицензий, разрешений. Они также обрабатывают коммерческие операции.

**4. Объединенные электронные услуги:** Сайты органов власти меняют способ общения с гражданами. Они запрашивают информацию и мнения от граждан, используя технологии Web 2.0 и другие интерактивные инструменты. Электронные услуги и электронные решения обеспечивают неразрывный обмен информацией между министерствами и ведомствами. Информация, данные и знания распространяются правительством через интегрированные приложения. При оказании услуг акценты сдвигаются от ориентации на нужды государства, на потребности гражданина, когда электронные услуги оказываются гражданам на протяжении всей жизни. При этом услуги предоставляются с учетом специфических потребностей определенных групп населения. Правительства создают условия, при которых граждане могут быть более вовлечены в деятельность государственных органов для того, чтобы иметь реальную возможность влиять на принятие решений.

Процедура сбора информации для расчета индекса заключается в том, что всем странам-членам ООН рассылается приглашение принять участие в исследовании и сообщить адреса национального портала, а также 5 министерств. Ответы предоставляются по обычной или электронной почте, по факсу или заполняется онлайн форма. Процент ответов достигает примерно 1/3. Если официальный ответ не был получен, исследователи используют различные варианты поисковых систем, для того, чтобы обнаружить необходимые сайты. В случае если ни один сайт не мог быть классифицирован как национальный, по всем показателям направления выставляются оценки «ноль».

При организации сбора данных используется веб-система информационного управления за проведением исследования и отслеживанием результатов. В исследовании участвуют команды двух уровней: первая группа (более многочисленная) занимается сбором данных, первичным анализом сайтов. Эта команда работает на шести официальных языках ООН - арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском, что позволяет сохранить лингвистический паритет. Вторая - меньшая группа - следит за тем, чтобы собранные данные соответствовали общим стандартам. Еще один уровень контроля качества обеспечивается командой из Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, которая проводит серию выборочных проверок полученных данных и оценок.

Данные для составления Индекса телекоммуникационной инфраструктуры были получены из официальной статистики Международного союза

электросвязи. Расчет Индекса человеческого развития осуществлялся на основе информации из базы данных ЮНЕСКО и материалов Доклада о развитии человеческого потенциала. Оценка онлайн-новых сервисов проводилась специалистами независимой исследовательской организации при контроле Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам. Проведение исследования заняло в 2010 году 75 дней.

## 2. Позиция России в международном Индексе развития ЭП

Лидерами в данном индексе традиционно были США (первое место в индексах 2004 и 2005 гг., в индексе 2008 года переместились на четвертое место), Дания (устойчивое второе место в трех последних индексах), Швеция (первое место в индексе 2008 года, третье в 2005 и четвертое в 2004). По результатам последнего индекса 2010 года лидером стала Республика Корея, высокие значения показателя сохраняют США, Канада, Великобритания (табл. 1).

Таблица 1. Десять стран-лидеров по значению Индекса развития электронного правительства, методика ООН, 2010 г.

	Страна	Значение индекса
1	Республика Корея	0,8785
2	США	0,8510
3	Канада	0,8448
4	Великобритания	0,8147
5	Нидерланды	0,8097
6	Норвегия	0,8020
7	Дания	0,7872
8	Австралия	0,7863
9	Испания	0,7516
10	Франция	0,7510
...		
59	Россия	0,5136

Россия имеет традиционно низкие значения, однако до 2005 г. наблюдался постепенный рост места России в этом рейтинге — с 58 места в индексе 2003 году, до 52 в 2004 г. и 50 места в 2005 г. Публикация индекса в 2008 году показала, что Россия заняла всего 60-е место по уровню готовности к развитию электронного правительства, а в 2010 вышла на 59 место.

Таблица 2. Значения индекса и подындеков готовности к использованию электронного правительства, относящихся к России (по данным UN Global E-Government Readiness Report 2003 – 2010)

Год публикации отчета	2010	2008	2005	2004	2003
Год сбора статистических данных, представленных в отчетах	2009-2010	2007	2004	2003	2002
Значение индекса готовности (*индекс развития ЭП)	*0,5136	0,5120	0,5329	0,5017	0,4430
Место России в рейтинге готовности	59	60	50	52	58
Подындексы:					
- развитие правительственных веб-сайтов (*развитие электронных услуг)	*0,3302	0,3344	0,4538	0,3900	0,2230
- телекоммуникационная инфраструктура	0,2765	0,2482	0,1947	0,1852	0,1850
- человеческий капитал	0,9397	0,9589	0,9500	0,9300	0,9200

\* название в соответствии с методикой 2010 года

В индексе 2010 года в оценке участвовали сайты следующих ведомств:

Министерство образования и науки Российской Федерации (<http://www.mon.gov.ru>) — по категории «министерство образование»

– Федеральная служба по труду и занятости (<http://www.rostrud.info>) — по категории «министерство труда»

– Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (<http://www.minzdravsoc.ru>) — по двум категориям: «министерство социального обеспечения» и «министерство здравоохранения»

– Министерство финансов Российской Федерации (<http://minfin.rinet.ru>; <http://www.minfin.ru>) — по категории «министерство финансов» — в базе обозначены два адреса, причем первый (Primare URL) ведет к старому сайту министерства финансов (сопровождение которого было

прекращено в 2007 году), второй адрес (Secondary URL) ведет на актуальный сайт министерства.

Большим плюсом методики ООН является то, что в перечне показателей явно обозначены позиции, которые следует принимать во внимание для достижения лучших результатов. При этом перечень позиций, которые учитываются при формировании индекса, вполне отражает лучшие международные практики развития электронных государственных услуг (см. табл. 3).

При этом сложность состоит в том, что исследовательская группа не раскрывает (не публикует в открытой печати) оценки, полученные конкретной страной по конкретному показателю.

Табл. 3. Индикаторы оценок онлайн-сервисов Индекса электронных услуг, методика ООН

<b>Стадия / показатели оценки</b>	
<b>A</b>	<b>Начальные информационные услуги</b>
1.	Наличие национального сайта и сайтов министерств, включая министерства образования, финансов, здравоохранения, труда и/или социального обеспечения
2.	Наличие национального портала, действующего по принципу «одного окна»
3.	Наличие сайта главы государства
4.	Наличие раздела электронного правительства
5.	Источники архивной информации (законодательство, стратегические и программные документы)
6.	Новости и/или обновление информации о государственной политике
7.	Доступ к служебным приложениям
8.	Наличие информации о СЮ или лице, выполняющего его функции, координирующего государственные межведомственные программы и проекты электронного правительства
9.	Наличие информации об официальных лицах, ответственных за предоставление конкретных он-лайн-услуг/запросов
10.	Наличие личного кабинета пользователя, с целью обеспечения электронного взаимодействия между правительством и гражданами
11.	Наличие информации для граждан по использованию сайта
12.	Наличие карты сайта
<b>B</b>	<b>Расширенные информационные услуги</b>
1.	Наличие функции поиска
2.	Наличие функции «Контакты» (не только наличие контактной информации на сайте, но и предоставление возможности немедленно отправить запрос средствами самого сайта)
3.	Наличие аудио-видео функций
4.	Обеспечение возможности получения информации на нескольких языках
5.	Наличие возможности использования технологий для отправки с сайта смс-сообщений на мобильные телефоны или другие устройства
6.	Безопасность (безопасные коммуникации) в наличии/обозначена
7.	Возможность использования электронной цифровой подписи
8.	Возможность оплаты по кредитной, дебетовой или другой карте
9.	Возможность e-mail подписки на тематическую рассылку или новости
10.	Наличие функций, обеспечивающих доступ для лиц с ограниченными возможностями
11.	Наличие связи/ выхода на официальный портал государственных услуг
<b>C</b>	<b>Услуги на основе электронного взаимодействия</b>
1.	Одно окно для предоставления электронных услуг
2.	Возможность скачивания/ распечатки форм, бланков документов
3.	Заполнение электронных форм онлайн
4.	Возможности поиска работы
5.	Возможность осуществления электронных транзакций
6.	Уведомления по электронной почте для электронного участия
7.	Наличие канала RSS для электронного участия
8.	Возможность отслеживания времени рассмотрения органами власти с получением ответа через веб-форму или по электронной почте
9.	Возможность заполнять формы и анкеты с помощью мобильного телефона
10.	Возможность оплачивать штрафы, налоги и т.д. через мобильный телефон
11.	Количество доступных электронных форм
12.	Наличие электронного помощника при заполнении деклараций
13.	Возможность при оформлении услуги прикладывать электронные версии лицензий, сертификатов и др. документов
<b>D</b>	<b>Объединенные электронные услуги</b>
1.	Наличие политики обеспечения электронного участия или описание миссии правительственного органа по обеспечению электронного участия
2.	Возможность отслеживать ход оказания электронной услуги
3.	Архив информации по мероприятиям, связанным с электронным участием
4.	Наличие инструментов электронного участия для получения общественного мнения (опросы, исследования, информационное табло, чаты, блоги, веб-кастинг, дискуссионные форумы и т.д.)
5.	Обеспечение обратной связи с гражданами по вопросам государственной стратегии, политики и электронных услуг
6.	Публикации результатов обратной связи с гражданами
7.	Архив ответов представителей органов власти на запросы граждан
8.	Рассмотрение законопроектов и постановлений в режиме обсуждения с гражданами до их подписания
9.	Проведение электронного голосования по вопросам государственной политики

Однако имеется возможность получить данные о том, сколько баллов набрала конкретная страна (в нашем случае – Российская Федерация) по сравнению с максимальными значениями по всем странам мира. Важно, что эти данные можно проанализировать по стадиям (уровням) онлайн-электронных услуг (см. табл. 4).

Таблица 4. Значения Индекса электронных услуг, методика ООН, 2010 г., показатели России

Стадии развития электронных услуг	Максимальное значение	Показатели России
1. Начальные информационные услуги	68	49
2. Расширенные информационные услуги	116	28
3. Услуги на основе электронного взаимодействия	169	15
4. Объединенные электронные услуги	50	12
<b>Итоговое значение</b>	<b>403</b>	<b>104</b>

Обобщенные результаты оценки, соотнесенные со стадиями развития электронных услуг, свидетельствуют о значительном отставании нашей страны по индикаторам 2,3,4 стадии (табл. 4).

В отчете ООН за 2010 год отмечается то, что новая методика расчета Индекса развития электронного правительства в настоящее время не позволяет учесть 2 важных фактора. Это, во-первых, то, что индикаторы оценки не позволяют показать различия по востребованности и удобству получения услуг для различных групп населения. Во-вторых, эти индикаторы не позволяют оценить долю запросов, обрабатываемых в электронном виде, среди всех поступивших запросов; долю запросов, обработанных в онлайн режиме среди всех поступивших запросов; степень удовлетворенности онлайн-сервисами. Указанные позиции в настоящее время не могут учитываться, прежде всего, из-за сложности сбора необходимых данных.

### 3. Рекомендации

На основе анализа методики ООН был выработан перечень рекомендаций по использованию методики в условиях российской специфики.

Для того, чтобы обеспечить адекватный учет уровня развития онлайн-государственных услуг и других сервисов электронного правительства в Российской Федерации в международном индексе, представляется целесообразным:

1. Определить должностное лицо или подразделение, ответственное за текущие контакты с Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам, подготовить и направить от имени уполномоченного органа перечень сайтов, подле-

жащих оценке – сайт Правительства и четырех министерств (ведомств). В этой связи можно отметить, что перечень адресов, по которым производилась оценка в 2009–2010 гг., свидетельствует о том, что этот перечень не мог быть получен официально, т.к. в одном случае приведен синоним - сайт Роструда обозначен под адресом <http://www.rostrud.info> – тогда как официальный адрес иной – <http://www.rostrud.ru>, а в другом случае в качестве основного дан старый адрес Минфина России – <http://minfin.rinet.ru>, а актуальный сайт обозначен как дополнительный – <http://www.minfin.ru>.

2. Необходимо предпринять действия для закрытия «старого» сайта Минфина России, который до сих пор расположен по адресу <http://minfin.rinet.ru>. Наличие такого сайта вполне могло быть причиной снижения оценок по Индексу электронных услуг и недопустимо, т.к. может ввести в заблуждение граждан и представителей организаций. Исследование этого вопроса показало, что в Интернете на тот момент имелся еще один (т.е. третий) сайт с названием «Минфин» (<http://minfin.narod.ru> - в настоящее время не существует). Этот сайт не имел официального статуса, но воспроизводил информацию о деятельности министерства, что также могло ввести в заблуждение посетителей. В этой связи рекомендуется провести тщательный анализ на предмет наличия сайтов «двойников», или сайтов с аналогичными названиями в первую очередь для тех министерств (ведомств), ресурсы которых оцениваются экспертами ООН. По результатам анализа следует предпринять действия по устранению подобных ситуаций.

3. Следует провести ряд мероприятий, ориентированных на тщательный аудит сайтов вышеуказанных ведомств, и проработку плана доработки сайтов с целью учета максимума позиций, обозначенных в показателях, учитываемых при оценке сайтов со стороны экспертов Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, в частности:

- наличие на главной странице ссылки (баннеров) на портал госуслуг как «национальный портал, действующего по принципу «одного окна» (позиция A2 – тут и далее ссылка на нумерацию индикаторов в табл. 3) и на сайт главы государства (A3);
- наличие на сайте раздела «Электронное правительство» или «Электронное правительство и административная реформа» (A4);
- наличие на главной странице сайта раздела «Нормативные документы» (A5);
- наличие на сайте баннера «Личный кабинет», который перенаправляет посетителя на соответствующую страницу портала государственных и муниципальных услуг (A10);
- создание на указанных сайтах разделов, представляющих аудиовизуальную информацию (обращение министра, репортажи заседа-

ний коллегии, видеокomentarии по злободневным темам и др.), с обязательной ссылкой с главной страницы сайта (B3);

- наличие на сайте англоязычной сокращенной версии (B4);
- наличие функций, обеспечивающих доступ для лиц с ограниченными возможностями, например как это сделано на сайте Минздравсоцразвития - «Версия для слобовидящих» (B10);
- другие позиции, исходя из показателей оценки методики ООН и лучших международных практик.

4. Поставить вопрос о создании специализированного информационно-методического ресурса, посвященного вопросам развития электронного правительства в Российской Федерации. Такой ресурс имеет смысл соединить с созданием онлайн-площадки для деятельности официального ответственного лица, наделенного соответствующими полномочиями (CIO), обеспечивающего управление и координацию государственных межведомственных программ и проектов электронного правительства. Вопрос о принятии подобных решений выходит за рамки настоящей работы, однако четкое позиционирование позиции Правительства РФ по данному вопросу, несомненно позволит получить ряд внешнеполитических эффектов, а также повысить оценку по каждому министерству в позиции A8 (для этого надо поместить баннер и ссылку на портал российского CIO по вопросам электронного правительства на сайтах оцениваемых министерств и на других ресурсах). Развитие специализированного информационно-методического ресурса можно включить в текущие планы Минкомсвязи России по линии ГП «Информационное общество (2011 – 2020 гг.)».

5. Особое внимание следует обратить на учет показателей методики Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, относящимся к уровням B (расширенные информационные услуги), C (услуги на основе электронного взаимодействия), D (объединенные электронные услуги). По этим показателям сайты четырех министерств и ведомств и сайт Правительства Российской Федерации объективно не могут получить высоких оценок, т.к. существующие организационные процедуры не предполагают реализацию системы оказания электронных услуг непосредственно через эти сайты и сайты других ведомств. Подробный анализ методики международного индекса позволяет сделать вывод, что те страны, где электронные услуги реализуются через специализированные ресурсы и системы, а не через сайты обозначенных в методике министерств, заведомо имеют меньше шансов получить адекватную оценку. В этой ситуации рекомендуется на сайтах оцениваемых министерств в разделе, который может называться «Электронное правительство», «Электронные услуги», «Одно окно» или аналогично, реализовать интерфейсы доступа к электронным услугам, относящимся к профилю данного министерства

(ведомства). Проектирование этих разделов следует осуществить с использованием набора показателей международной методики ориентируясь на повышение доступности данных электронных услуг для граждан и организаций. В данном случае сайт министерства (ведомства) будет использоваться как дополнительный канал доступа к электронной услуге. Постепенно такую практику можно распространить и на сайты других министерств (ведомств), которые не входят в перечень сайтов, подвергающихся оценке при формировании международного рейтинга.

6. Отдельное внимание следует уделить вопросам «электронного участия» - обеспечению онлайн-взаимодействия органов власти с гражданами, представителями бизнеса и общественных организаций. Это направление целесообразно выделить в отдельный компонент программно-целевого планирования (например, в рамках ГП «Информационное общество»). В качестве «пилотной площадки» рекомендуется утвердить 5 сайтов, оцениваемых по методике международного рейтинга (сайт Правительства и четырех ФОИВ), а также сайт специализированного информационно-методического ресурса, посвященного вопросам развития электронного правительства в Российской Федерации (российского CIO - если будет принято решение о создании такого ресурса).

В качестве позитивного примера можно привести блог, который в настоящее время функционирует в Минздравсоцразвития России (<http://blog.minzdravsoc.ru/>). Минфин России также уделяет внимание вопросам «электронного участия», однако эта активность не достаточно наглядно представлена на главной странице сайта министерства. Например, блог именуется «Горячая линия консультаций по 83-ФЗ от 08.05.2010 г.» (<http://forum.iminfin.ru/>). Заслуживает отдельного внимания и развития специализированный информационно-аналитический сайт с базой финансовой информации, сопровождаемый Минфином - «Открытый информационный ресурс по анализу показателей бюджетов субъектов РФ на основании информации официальных источников» (iМониторинг - <http://www.iminfin.ru/>). На сайте Федеральной службы по труду и занятости (<http://www.rostrud.ru>) также имеется форум и блог, но они находятся в разделе «Общественная приемная» и не заметны с главной страницы. Блог не работает (<http://www.rostrud.ru/reception/blog/>), а форум (<http://forum.rostrud.info/>) наполнен в основном мнениями посетителей сайта и лишь в редких случаях имеются официальные комментарии, однако эти ответы и консультации не имеют реквизитов должностного лица Роструда, как это практикуется на форуме Минздравсоцразвития.

7. С целью оказания методической помощи подразделениям органов власти, обеспечивающим развитие сайтов, входящих в перечень ресурсов оцениваемых для подготовки международного

рейтинга, необходимо разработать набор рекомендаций по реализации компонентов сайта, соответствующих международной методике. Данные методические рекомендации необходимо ежегодно актуализировать в зависимости от изменений, которые вносятся в методику Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам.

Кроме вышесказанного необходимо качественное обеспечение организации оценки перехода на предоставление услуг в электронном виде. В этой связи обобщение и анализ информации о существующих и разрабатываемых системах оценки и мониторинга перехода на предоставление услуг в электронном виде на федеральном и региональном уровнях позволяет сформулировать следующие рекомендации:

1. При организации оценки перехода на предоставление услуг в электронном виде на федеральном и региональном уровнях рекомендуется использовать методику, разрабатываемую по заказу Минэкономразвития России [14]. Преимущество данного подхода состоит в том, что официально согласованная методика предполагает проведение сбора данных, следовательно, данные для составления индикатора будут находиться в доступе. Кроме того, данный подход ведет к снижению трудозатрат службы государственной статистики, что может служить обоснованием эффективности его применения. Особое внимание следует обратить на разделы 4.2 и 4.3 вышеназванной методики.

2. При проведении широкомасштабного мониторинга на федеральном, региональном и муниципальном уровнях рекомендуется по максимуму учесть опыт аналогичных работ. В частности опыт проведения работ по мониторингу и оценке сайтов органов власти имеют следующие структуры: Центр ИТ-исследований и экспертизы Академии народного хозяйства, Институт развития свободы информации, Центр прикладной экономики, Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО и другие структуры.

3. Мониторинг сайтов органов власти на региональном и муниципальном уровнях необходимо осуществлять в координации с комплексом мероприятий ГП «Информационное общество» (подпрограмма 3: мероприятие 2 - мониторинг перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде в Российской Федерации и оценка деятельности органов власти по переводу услуг в электронный вид; мероприятие 8 - формирование и развитие социально-экономической статистики развития информационного общества).

## Заключение

Достижение высоких мест в рейтинге ООН является одной из обозначенных задач в рамках реализации целей государственной программы «Информационное общество».

В действительности анализ методики оценки, на которую следуют ориентироваться, показывает ее неадекватность в условиях российской специфики. В ситуации, когда российская система оказания онлайн-услуг сервисов связана с единым порталом и региональными порталами государственных и муниципальных услуг, а конкретные министерства не имеют задачи выводить предоставляемые услуги на министерские сайты, шкалы оценки, дающее максимальное количество баллов на предоставление услуг именно на этих сайтах, является не корректной.

В подобной ситуации нам видится возможным два подхода:

1. Подстроиться под международную систему показателей оценки, ввести необходимые функции на порталы ведомств, таким образом направить усилия на выполнение именно этих требований, а не на решение текущих задач в сфере электронного правительства.

2. Попытаться доказать международным структурам, что для стран, подобных России существующая методика не подходит, и она адекватно не может оценить наличие, и что немаловажно, качество предоставляемых онлайн-сервисов для населения и бизнеса.

Безусловно, возможен и комбинированный подход. Последние изменения в международной методике показывают, что фокус анализа предоставляемых электронных услуг сдвигается к оценке востребованности данных услуг населением, а также их удовлетворенности онлайн-услугами сервисами. В этой связи возможно развитие единой системы мониторинга онлайн-услуг сервисов, включающей статистические показатели и учитывающей спектр мнений различных групп населения, позволит корректировать текущие планы и мероприятия, выявляя реальные проблемы и потребности граждан и представителей бизнеса.

## Литература

- [1] Актуальные проблемы государственного управления: Информационный бюллетень / Центр анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. 2010. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://gos-expert.ru/news/212/?IBLOCK=6>
- [2] United Nations e-Government Survey 2010. Leaveraging E-government at a Time of Finance and Economic Crisis / UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_report/s/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_report/s/10report.htm)
- [3] Worldwide Governance Indicator / The World Bank [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>



- [4] TI Corruption Perceptions Index / Transparency International [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)
- [5] Статистика информационного общества в России: гармонизация с международными стандартами / Под ред. Л.М. Гохберга, П. Бох-Нильсена. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
- [6] Чугунов, А.В. Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международный и российский опыт // Общественные трансформации и киберпространство: междисциплинарные исследования. Сборник научных статей. — СПб., 2009. С. 68– 102.
- [7] Индикаторы информационного общества. 2010: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. - 314 с.
- [8] UN Global E-government Survey 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/s/un/unpan016066.pdf>
- [9] UN Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/s/un/unpan019207.pdf>
- [10] UN Global E-Government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/s/un/unpan021888.pdf>
- [11] United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/s/un/unpan028607.pdf>
- [12] United Nations e-Government Survey 2010. Leveraging E-government at a Time of Finance and Economic Crisis / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm)
- [13] Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>
- [14] Проект методики мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде - [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20101013\\_03](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20101013_03)

## Online public services assessment: the capabilities of application in the Russian context

L. Bershadskaya, A. Chugunov

This article examines the methodology created by the Department of Economic and Social Development of the United Nations (UN) for assessing the development of online public services. It provides an analysis of the main indicators for assessing and building the E-Government Readiness Index.

Formulated recommendations for the use of this technique in the Russian context are the result of this analysis.

---

\* Работа выполнялась в рамках проекта Минкомсвязи РФ «Создание национальной системы индексов развития информационного общества и формирования электронного правительства в Российской Федерации» в рамках ФЦП «Электронная Россия» (2010 г., государственный заказчик: Минкомсвязи России; заказчик: ОАО «Ростелеком»; исполнитель: ГУ-ВШЭ)