

ЧУГУНОВ Андрей Владимирович - кандидат политических наук, доцент СПбГУ, генеральный директор Партнерства для развития информационного общества на Северо-Западе России, член рабочей группы Общественной палаты Российской Федерации по развитию информационного общества

ИНДЕКС ООН ГОТОВНОСТИ СТРАН К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ: СООТНЕСЕНИЕ С РОССИЙСКИМИ ДАННЫМИ

Принятие Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации переводит в практическую область решение задач мониторинга развития ИКТ и электронного правительства. Необходима комплексная программа исследований, направленных как на текущее отслеживание ситуации, так и на сопоставление места России среди других стран мира.

Задача создания комплексной системы индикаторов измерения различных аспектов информационно-коммуникационных технологий и методологии их практического применения начала формулироваться в конце 1990-х гг. К настоящему времени уже имеется существенный практический опыт и методический потенциал организации мониторинга. Международные интегральные показатели и индексы обычно составляются с целью проведения сопоставлений в исследуемой сфере в определенный период времени, и зачастую они не всегда пригодны для проведения ретроспективного анализа. Тем не менее, ряд показателей (в том числе интегральный показатель GRICS, индекс восприятия коррупции, индексы ООН и ЕС) позволяют производить сопоставления в динамике с учетом специфики их формирования.

На наш взгляд, исследование международных индексов является важным компонентом при разработке методик мониторинга качества государственного управления и развития электронного правительства в России.

В данной публикации представляются результаты анализа информационной базы индекса ООН, определяющего готовность стран к электронному правительству. Настоящий материал является логическим продолжением темы, поднятой автором в предыдущих обзорных статьях, опубликованных в журнале «Информационные ресурсы России» в 2007- 2008 годах [1; 2].

Материалы для публикации подготовлены автором в ходе выполнения проекта «Подготовка рейтинга информационного развития субъектов Российской Федерации и уровня использования технологий электронного правительства в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов РФ», реализованный в 2008 г. Институтом статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ в рамках ФЦП «Электронная Россия».

-- * --

Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного правительства осуществляется в рамках деятельности Департамента экономического и социального развития ООН, ежегодно публикующего отчеты, представляющие потенциал и возможности развития этих технологий в 191 стране мира.

Использованные в UN Global E-Government Readiness Report индексы оценивают страны по готовности к развитию электронного правительства (e-Government Radiness) и электронному участию (e-Participation). Выделены два аспекта, влияющие на развитие электронного правительства:

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

– готовность (Willingness), которая означает наличие действий со стороны правительства, направленных на обеспечение информацией и знаниями для повышения вооруженности (или степени удовлетворенности) населения.

Индекс готовности электронного правительства (E-Government 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. Подчеркивается, что E-Government Readiness Index особенно интересен для глав правительств, политиков, специалистов, а также для представителей гражданского общества и частного сектора, поскольку позволяет проводить анализ состояния и позицию страны в мировом сообществе в области готовности к развитию и использованию электронного правительства [3].

Индекс готовности к электронному правительству составляется из трех исходных индексов (подындексов) — подындкса развития правительственных веб-сайтов (Web Measure Index), телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index) и человеческого капитала (Human Capital Index). Если проанализировать показатели, которые включены в эти подындксы, то видно, что собственно к электронному правительству имеет отношение лишь один - Web Measure Index – в рамках которого анализируется степень развития правительственных веб-сайтов. Причем в связи с невозможностью осуществления оценки всех правительственных сайтов (сайтов министерств и агентств) во всех государствах, участвующих в индексе, было решено ограничиться шестью ресурсами: сайт правительства и сайты пяти министерств или агентств – здравоохранения, образования, социального обеспечения, труда и занятости, финансов. Два других подындкса образуются на основе официальной государственной статистики в сфере телекоммуникаций (по данным Международного союза электросвязи) и образования (UNDP и UNESCO).

Индекс впервые был опубликован в 2003 году [4] (по материалам 2002 года), затем были сформированы индексы 2004 и 2005 года [5; 6], 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 (E-Government Readiness Report 2008) [7], данные которого относятся к 2007 году.

Лидерами в данном индексе традиционно являются 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 г. и четвертое в 2004 г.). Россия имеет традиционно низкие значения, однако до 2005 г. наблюдался постепенный рост места России в этом рейтинге — с 58 места в индексе 2003 года 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.

Этот сюжет сразу нашел отражение в публикациях и выступлениях на конференциях, семинарах и совещаниях, проводимых в рамках мероприятий и проектов, связанных с тематикой административной реформы и электронного правительства. При этом подробный анализ и исследование информационной базы данного индекса не осуществлялись, а результаты воспринимались как авторитетное мнение международного сообщества.

Такое резкое снижение позиции на фоне и так очень значительного отставания России от рейтинга ведущих стран мира в данном индексе требует отдельных комментариев и пояснений.

Во-первых, гипотеза, что реальный уровень инфраструктурной готовности к развитию электронного правительства в России в 2007 году (индекс 2008 года строился на основе данных 2007 г.) реально снизился по сравнению с 2002 годом вызывает сомнение, т.к. несмотря на все трудности и проблемы с реализацией программы «Электронная Россия», за пять лет практически вдвое увеличилось количество пользователей интернета, еще большими темпами развивалась мобильная связь.

Во-вторых, также сомнительно, что уровень человеческого капитала в России (в индексе учитываются всего два показателя: уровень грамотности взрослого населения и охват обучением детей и молодежи) также либо резко снизился, либо успехи других стран превысили образовательный уровень в нашей стране.

В-третьих, по уровню веб-присутствия органов власти в указанный период (2002 - 2007 гг.) в России наблюдался явный прогресс, который зафиксирован несколькими независимыми исследованиями. В этом вопросе, естественно, есть существенные проблемы, которые связаны с

недостаточным уровнем интерактивности и незначительным количеством электронных правительственных услуг, оказываемых населению и бизнесу. Однако стоит обратить внимание, что данный индекс фиксирует только «готовность» стран к развитию электронного правительства, а не уровень развития электронных правительственных услуг.

Для более тщательного анализа необходимо обратиться к распределению значений внутри индекса – т.е. К значениям трех подындеков, из которых и складывается сам индекс готовности стран мира к использованию электронного правительства (см. табл. 1).

Табл. 1. Значения индекса и подындеков готовности к использованию электронного правительства, относящихся к России (по данным UN Global E-Government Readiness Report 2003 – 2008)

Год публикации отчета	2008	2005	2004	2003
Год сбора статистических данных, представленных в отчетах	2007	2004	2003	2002
Значение индекса готовности	0,5120	0,5329	0,5017	0,4430
Место России в рейтинге готовности	60	50	52	58
Подындексы:	0,3344	0,4538	0,3900	0,2230
- развитие правительственных веб-сайтов				
- телекоммуникационная инфраструктура	0,2482	0,1947	0,1852	0,1850
- человеческий капитал	0,9589	0,9500	0,9300	0,9200

Мы видим, что главной причиной снижения оценки России в индексе 2008 г. явился подындекс развития правительственных веб-сайтов (Web Measure Index), значение которого резко упало и стало даже меньше, чем в индексе 2004 года. Осуществить независимую перепроверку результатов этого исследования не представляется возможным, т.к. в итоговом отчете не представлены данные о том, какие конкретно оценки получили сайты российских министерств. Возникает также вопрос, как строятся оценки в случае, если в структуре правительства отсутствуют некоторые министерства из обозначенных в методике исследования (напомним, что оценка складывается из оценок сайта правительства и сайтов пяти министерств – здравоохранения, образования, социального обеспечения, труда и занятости, финансов). В частности, в 2007 – 2008 гг. в структуре Правительства России из обозначенных пяти министерств присутствовали лишь три: здравоохранения и социального обеспечения, образования и науки, финансов. В итоговом отчете опубликованы лишь суммарные оценки Web Measure Index, которые получили российские сайты (88 % - начальное присутствие; 66 % - продвинутое; 23 % - интерактивное и по 4 % за транзакционное и сетевое развитие). Возникает также комплекс вопросов, которые будут актуальны в перспективе, в частности, как будет осуществляться оценка по данному подындексу после запуска в России системы порталов государственных услуг, которую предполагается развивать параллельно с правительственными сайтами. Будет весьма странно, если эксперты ООН оценят степень интерактивности российского правительства только путем обследования веб-ресурсов министерств, где представлена лишь текущая организационная информация, а не специализированных порталов, чьей функцией и является оказание электронных услуг населению и бизнесу.

Посмотрим, как соотносятся данные по развитию телекоммуникационной инфраструктуры России, представленные в индексе, с данными официальной статистики Минкомсвязи России. Следует подчеркнуть, что именно Минкомсвязи является официальным представителем России в Международном союзе электросвязи и важным компонентом сотрудничества с этой международной организацией является регулярное представление статистических данных о развитии отрасли связи, количестве пользователей интернета и др. информации. Как мы уже упоминали данные подындекса телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index) предоставляются именно Международным союзом электросвязи.

Сравнение исходных цифровых данных, представленных в отчете индекса готовности стран мира к использованию электронного правительства 2008 года с данными Минкомсвязи России [8] (см. табл. 2) демонстрируют расхождение по всем позициям, кроме последнего

индикатора (число абонентов широкополосного доступа в интернет), т.к. по нему данные в статистике Минкомсвязи просто отсутствуют. По этому показателю имеются данные нескольких маркетинговых исследований, однако представляется некорректным их использовать, т.к. эти оценки не имеют официального статуса.

Табл. 2. Данные о развитии телекоммуникационной инфраструктуры России в 2007 году (по данным UN Global E-Government Readiness Report и Минкомсвязи России)

Телекоммуникационная инфраструктура	UN E-Gov Readiness Report 2008 (данные 2007 г.)	Данные Минкомсвязи РФ за 2007 год
Число пользователей интернета на 100 жителей (Internet Per 100 Users)	18,02	24,6
Число персональных компьютеров на 100 жителей (PC Per 100 Users)	12,13	21,9
Проникновение мобильной связи (Cellular Subscribers Per 100 Users)	83,62	120,6
Телефонная плотность (Main Telephone Lines Per 100 Users)	27,94	31,8
Число абонентов широкополосного интернета на 100 жителей (Broadband Per 100 Users)	2,03	нет данных

Анализ данных, представленных в отчете ООН 2008 года, и ведомственной статистики Минкомсвязи РФ позволяет сделать заключение, что позиция России по подындексу развития телекоммуникаций определена по статистическим данным, относящимся к 2005 году. Представляется, что более тесная работа по вопросам уточнения данных, используемых для построения глобальных индексов, Минкомсвязи России с Международным союзом электросвязи и Департаментом экономического и социального развития ООН может способствовать недопущению подобных грубых ошибок, которые искажают позицию нашей страны в индексе готовности электронного правительства.

Важным направлением работ является совершенствование статистической практики и методологии мониторинга использования ИКТ в деятельности федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [9], а также согласование набора индикаторов, используемых в системах мониторинга качества государственного управления с исследованиями развития электронного правительства. Основой для такой интеграции и взаимодействия является позиционирование электронного правительства как одного из компонентов административной реформы.

Литература:

1. Чугунов А.В. Развитие Интернета в России и мониторинг общественного мнения о ходе реализации ФЦП «Электронная Россия» (2002 – 2006 гг.) // Информационные ресурсы России. 2007. № 4 (98). С. 21 – 27.
2. Чугунов А.В. Мониторинг общественного мнения об использовании общественных пунктов доступа в интернет и востребованности электронных правительственных услуг (2005 – 2007 гг.) // Информационные ресурсы России. 2008. № 1 (101). С. 2 – 7.
3. Дрожжинов В.И. Электронные правительства и электронная демократия. Готовность номер?.. / В.И. Дрожжинов, А.А. Штрик // IKS-online. 2006. № 8 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/articles/egovReady.shtml>.
4. UN Global E-Government Survey 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>.
5. 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/documents/un/unpan019207.pdf>.

6. *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/documents/un/unpan021888.pdf>.*
7. *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/documents/un/unpan028607.pdf>.*
8. *Основные индикаторы связи и информатизации за 2006-2007 гг. / Минкомсвязи РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minkomsvjaz.ru/cms/upload/docs/20080617084155VA.xls>.*
9. *Рейтинги регионов РФ по показателям развития информационного общества и электронного правительства / Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://issek.hse.ru/rating2>.*